

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS**

DISSERTAÇÃO

**REGULAMENTAÇÃO, ANÁLISE E COMPARAÇÃO DE ESTUDOS DE
IMPACTO DE VIZINHANÇA EM NITERÓI E ITABORAÍ (RMRJ):
ALGUNS RESULTADOS E PERSPECTIVAS**

GRAZIELLE DE OLIVEIRA DE LUNA

2022



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**REGULAMENTAÇÃO, ANÁLISE E COMPARAÇÃO DE ESTUDOS DE
IMPACTO DE VIZINHANÇA EM NITERÓI E ITABORAÍ (RMRJ):
ALGUNS RESULTADOS E PERSPECTIVAS**

GRAZIELLE DE OLIVEIRA DE LUNA

Sob a Orientação da Professora

Dra. Tatiana Cotta Gonçalves Pereira

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestra em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, no Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, área de concentração em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

Seropédica, RJ

Maio de 2022

FICHA CATALOGRÁFICA

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico.

Ficha catalográfica elaborada com os dados fornecidos pela autora.

L961r Luna, Grazielle de Oliveira de, 1989-
Regulamentação, análise e comparação de Estudos de Impacto de Vizinhança em Niterói e Itaboraí (RMRJ): alguns resultados e perspectivas / Grazielle de Oliveira de Luna. - Seropédica, 2022.
157 f.: il.

Orientadora: Tatiana Cotta Gonçalves Pereira.
Dissertação (Mestrado). -- Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, 2022.

1. Estudo de Impacto de Vizinhança. 2. Direito à Cidade. 3. Niterói. 4. Itaboraí. I. Pereira, Tatiana Cotta Gonçalves, 1975-, orient. II Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas III. Título.



TERMO N° 561 / 2022 - PPGDT (12.28.01.00.00.00.11)

N° do Protocolo: 23083.031486/2022-74

Seropédica-RJ, 23 de maio de 2022.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE POS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E
POLÍTICAS PÚBLICAS**

GRAZIELLE DE OLIVEIRA DE LUNA

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre(a), no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 20/05/2022.

Conforme deliberação número 001/2020 da PROPPG, de 30/06/2020, tendo em vista a implementação de trabalho remoto e durante a vigência do período de suspensão das atividades acadêmicas presenciais, em virtude das medidas adotadas para reduzir a propagação da pandemia de Covid-19, nas versões finais das teses e dissertações as assinaturas originais dos membros da banca examinadora poderão ser substituídas por documento(s) com assinaturas eletrônicas. Estas devem ser feitas na própria folha de assinaturas, através do SIPAC, ou do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e neste caso a folha com a assinatura deve constar como anexo ao final da tese/dissertação.

TATIANA COTTA GONCALVES PEREIRA. Dr.^a UFRRJ
(Orientadora, Presidente da Banca)

VINICIUS FERREIRA BAPTISTA. Dr. UFRRJ

ROGERIO GERALDO ROCCO. Dr. UVA

(Assinado digitalmente em 23/05/2022 16:45)
TATIANA COTTA GONCALVES PEREIRA
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
DeptCJ (12.28.01.00.00.00.82)
Matrícula: 1766836

(Assinado digitalmente em 23/05/2022 15:25)
VINICIUS FERREIRA BAPTISTA
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
Dep^oAdP (12.28.01.00.00.00.06)
Matrícula: 2159036

(Assinado digitalmente em 27/05/2022 11:29)
ROGERIO GERALDO ROCCO
ASSINANTE EXTERNO
CPF: 860.084.987-04

DEDICATÓRIA

*Primeiramente, dedico este trabalho a Deus.
Dedico também ao meu esposo e aos meus
filhos: Victoria (in memoriam), Pedro (in
memoriam) e Paola.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus Pai, ao Filho e ao Espírito Santo, por terem me dado saúde, força, capacidade e bom ânimo para superar as dificuldades e executar esta pesquisa.

Agradeço a professora Tatiana Cotta pela generosa oportunidade de me orientar ao longo dos dois últimos anos e por todo o suporte, correções e incentivos oferecidos.

Agradeço aos professores Rogério Rocco e Vinícius Baptista pelas orientações dadas durante o meu processo de qualificação.

Agradeço a UFRRJ e a CAPES pelo curso ofertado.

Agradeço a todos os professores, gestores e ao pessoal de apoio administrativo que trabalharam incansavelmente para nos oferecer um ensino público, gratuito e de qualidade mesmo em um momento tão adverso como o que estamos vivendo devido à pandemia de Covid-19.

Agradeço ao meu esposo por todo o suporte dado e as palavras de incentivo.

Agradeço a minha filha Paola que, mesmo sendo um bebê, participou ativamente das aulas e contagiou a todos com sua alegria e inocência.

Agradeço aos familiares que me impulsionaram a realizar mais esta etapa acadêmica e pelas muitas vezes ficaram com a minha filha para que eu pudesse realizar minhas atividades.

Agradeço aos amigos e colegas que de alguma forma contribuíram positivamente para a conclusão desta empreitada.

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001.

RESUMO

LUNA, Grazielle de Oliveira de. **Regulamentação, análise e comparação de Estudos de Impacto de Vizinhança em Niterói e Itaboraí (RMRJ): alguns resultados e perspectivas.** 157p Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2022.

Em busca de cidades justas, espacial e ambientalmente equilibradas, a Constituição de 1988 estabeleceu que os municípios têm a função de ordenar o pleno desenvolvimento urbano, a fim de atingir o bem-estar de todos os habitantes. Pensando em como efetivar o direito a cidades sustentáveis, o Estatuto da Cidade (EC) previu uma série de instrumentos de controle do uso e ocupação do solo urbano, dentre eles o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Esta dissertação traz um levantamento dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) que regulamentaram o EIV através de legislação específica, conforme preceitua o Estatuto da Cidade. A partir desse resultado, foram escolhidos dois municípios para serem estudados, em função da antiguidade das normas (2003 e 2008); de estarem próximos geograficamente, no leste metropolitano; e por terem características socioespaciais bem distintas: um rico e bastante urbanizado – Niterói – outro bem periférico e ainda pouco urbanizado – Itaboraí. O objetivo foi verificar a aplicação do instrumento e suas consequências socioespaciais. O rol de metodologias e procedimentos metodológicos que auxiliaram a pesquisa foi à pesquisa documental, revisão teórica e bibliográfica, e análise das experiências de Niterói e Itaboraí. Assim, escolhemos dois empreendimentos que realizaram o EIV e os confrontamos com as legislações municipais pertinentes e, por fim, fizemos uma confrontação entre eles. Foi possível inferir que a aplicação do EIV não é muito divulgada e que ela se deu, até aqui, em bairros ricos e centrais dos dois municípios. Esse fato tem nos levado a uma dupla ponderação: por um lado, mostra uma tentativa de controle (democrático) no uso do solo valorizado da cidade; por outro, mostra que os grandes empreendimentos permanecem ocorrendo nos locais privilegiados, o que não se coaduna com as diretrizes do EC.

Palavras-chave: Estudo de Impacto de Vizinhança; Direito à Cidade; Niterói; Itaboraí.

ABSTRACT

LUNA, Grazielle de Oliveira de. **Regulation, analysis and comparison of Neighborhood Impact Studies in Niterói and Itaboraí (RMRJ): some results and perspectives.** 157p Dissertation (Master in Territorial Development and Public Policies, Regional Development and Public Policies). Institute of Applied Social Sciences, Federal Rural University of Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2022.

In search of fair, spatially and environmentally balanced cities, the 1988 Constitution established that municipalities have the function of ordering full urban development, in order to achieve the well-being of all inhabitants. Thinking about how to implement the right to sustainable cities, the City Statute (EC) provided for a series of instruments to control the use and occupation of urban land, including the Neighborhood Impact Study (EIV). This dissertation brings a survey of the municipalities of the Metropolitan Region of Rio de Janeiro (RMRJ) that regulated the EIV through specific legislation, according to the City Statute. Based on this result, two municipalities were chosen to be studied, due to the age of the norms (2003 and 2008); of being geographically close, in the metropolitan east; and because they have very different socio-spatial characteristics: one rich and quite urbanized – Niterói – another one that is peripheral and still not very urbanized – Itaboraí. The objective was to verify the application of the instrument and its socio-spatial consequences. The list of methodologies and methodological procedures that helped the research was documental research, theoretical and bibliographic review, and analysis of the experiences of Niterói and Itaboraí. Thus, we chose two projects that carried out the EIV and confronted them with the relevant municipal legislation and, finally, we made a confrontation between them. It was possible to infer that the application of the EIV is not widely publicized and that it has taken place, so far, in rich and central neighborhoods of the two municipalities. This fact has led us to a double consideration: on the one hand, it shows an attempt at (democratic) control in the use of the city's valued land; on the other hand, it shows that large enterprises continue to take place in privileged locations, which is not in line with EC guidelines.

Keywords: Neighborhood Impact Study; Right to the City; Niterói; Itaboraí.

LISTA DE ABREVIACÕES, SÍMBOLOS E SIGLAS

ART.	Artigo;
CEDAE	Companhia Estadual de Águas e Esgoto – Rio de Janeiro;
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;
CN	Caminho Niemeyer – Niterói;
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano;
COMPERJ	Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro;
COMPUR	Conselho Municipal de Política Urbana – Niterói;
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente;
EC	Estatuto da Cidade;
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança;
EIVs	Estudos de Impacto de Vizinhança;
GAA	Gimenez Andrade Arquitetos;
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano;
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal;
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional;
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano;
KM	Quilometro;
M ²	Metro quadrado;
M ³	Metro cúbico;
MAC	Museu de Arte Contemporânea – Niterói;
MCIDADES	Ministério das Cidades;
MCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana;
OUC	Operação Urbana Consorciada;
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento – Governo Federal
PD	Plano Diretor;
PL	Projeto de Lei;
PPDI-ITA	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Itaboraí;
PU	Planejamento Urbano;
RIV	Relatório de Impacto de Vizinhança;
RIVs	Relatórios de Impacto de Vizinhança;
RMRJ	Região Metropolitana do Rio de Janeiro;
SEMMAURB	Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo de Itaboraí
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente;
SMARHS	Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Niterói
SMU	Secretaria Municipal de Urbanismo e Mobilidade de Niterói;
SSP	Secretaria Municipal de Serviços Públicos de Itaboraí; e
TCERJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1	Caracterização da Área de Influência – Itaboraí;
Figura 2	Instrução Técnica: 28/2013 – Niterói;
Figura 3	Trecho da Lei Municipal nº 2078/08 – Itaboraí;
Figura 4	Mapa da RMRJ em relação ao Estado do Rio de Janeiro/Brasil;
Figura 5	Mapa destacando os 22 municípios que integram a RMRJ;
Figura 6	Museu de Arte Contemporânea (MAC);
Figura 7	Mapa das vias pavimentadas e não pavimentadas de Itaboraí;
Figura 8	Mapa da localização do COMPERJ em Itaboraí;
Figura 9	Vista aérea das obras do COMPERJ em Itaboraí;
Figura 10	Itaboraí Plaza Shopping – citado por Filho (2019);
Figura 11	<i>PrintScreen: site</i> da prefeitura de Itaboraí – aba Plano Diretor;
Figura 12	Localização do empreendimento em relação à OUC da Área Central;
Figura 13	Mapa da localização do empreendimento em relação à APP e ZROU M. Arroz;
Figura 14	Mapa da Área de Influência do empreendimento de Niterói;
Figura 15	Uso e Ocupação do solo na Área de Influência Direta – Niterói;
Figura 16	Volumetria projetada do empreendimento e padrão morfológico – Niterói;
Figura 17	Vista aérea do terreno do empreendimento de Niterói – fev. de 2022;
Figura 18	Vista aérea do terreno (vazio) do empreendimento de Itaboraí;
Figura 19	Vista aérea do condomínio Don Marcelino – Itaboraí;
Figura 20	Fachada do condomínio Don Marcelino;
Figura 21	Casas em fase de construção – Don Marcelino;
Figura 22	Área comum do condomínio fase de construção – Don Marcelino;
Gráfico 1	IDHM de Itaboraí nos anos 1991, 2000 e 2010;

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1	Levantamento dos municípios da RMRJ que têm legislação específica de EIV;
Quadro 2	Art. 37 do EC – critérios e propósitos;
Quadro 3	Panorama simplificado dos municípios de Niterói e Itaboraí;
Quadro 4	População da Área de Vizinhança no período de 1970 a 2010 – Niterói;
Tabela 1	Evolução Demográfica de Niterói;
Tabela 2	Evolução Demográfica de Itaboraí;
Tabela 3	Estoque de empregos formais de Itaboraí segundo setor de atividade – 2018/2019;
Tabela 4	Indicadores agregados – Água Potável em Itaboraí;
Tabela 5	Indicadores agregados – Serviços de Esgoto em Itaboraí;
Tabela 6	População de Itaboraí por gênero, rural/urbano no período 1991 a 2010;
Tabela 7	Aspectos integrantes do EIV de Niterói e Itaboraí em comparação ao EC;

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1 – AS CIDADES E SEUS IMPACTOS NA VIDA COTIDIANA	19
1.1 A cidade: produção e configuração espacial das cidades no capitalismo do século XXI.....	19
1.2 O direito à cidade	23
1.3 Planejamento Urbano Brasileiro: uma breve contextualização	29
1.4 Estudo de Impacto de Vizinhança: entre gestão democrática da cidade e a garantia da cidade sustentável.....	34
1.4.1 A origem do instrumento.....	34
1.4.2 Características gerais e finalidades.....	39
1.4.2.1 Conceitos.....	47
1.4.2.1.1 Vizinhança.....	47
1.4.2.1.2 Área de influência.....	49
1.4.2.1.3 Impacto urbano.....	51
1.4.2.1.4 Medidas mitigadoras e compensatórias.....	55
1.5 Estudo de Impacto de Vizinhança e Estudo de Impacto Ambiental: semelhanças e diferenças.....	58
CAPÍTULO 2 – APRESENTANDO OS TERRITÓRIOS ESTUDADOS	64
2.1 O município de Niterói.....	68
2.2 O município de Itaboraí.....	77
CAPÍTULO 3 – O EMPREENDIMENTO E A VIZINHANÇA: ANÁLISE DAS LEGISLAÇÕES, ESTUDOS E RELATÓRIOS DE IMPACTO DE VIZINHANÇA DOS MUNICÍPIOS DE NITERÓI E ITABORAÍ (RJ)	91
3.1 As legislações de EIV em cada município à luz do Art. 37 do EC.....	91
3.1.1 A legislação de Niterói.....	92
3.1.2 A legislação de Itaboraí.....	99
3.2 EIV de empreendimentos dos municípios estudados.....	106
3.2.1 O empreendimento de Niterói.....	107
3.2.2 O empreendimento de Itaboraí.....	120
3.3 Alguns resultados.....	131
3.3.1 Legislações municipais.....	131
CONSIDERAÇÕES FINAIS	136
BIBLIOGRAFIA	140
ANEXOS	150
Anexo A: Quadro de Impactos x Medidas Mitigadoras e Compensatórias – caso de Niterói.....	150
Anexo B: Quadro de Impactos – caso de Itaboraí.....	155
Anexo C: Quadro de Medidas Mitigadoras e Compensatórias – caso de Itaboraí.....	156

INTRODUÇÃO

Instituído pelo Estatuto da Cidade, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é um dos instrumentos criado para o enfrentamento de problemas urbanos, e tem por finalidade a análise da implementação de empreendimentos ou atividades que possam causar impactos, danos e/ou degradação ao meio ambiente urbano e à vizinhança, procurando harmonizar os interesses coletivos e privados, na busca de uma cidade sustentável (ROCCO, 2009).

Apesar de esse instrumento permitir uma leitura mais meticulosa da cidade, avaliando os impactos que um empreendimento ou atividade causa a um determinado ambiente urbano e a população vizinha, o EIV ainda é pouco tratado, tendo sua bibliografia preponderantemente jurídica. Então, considerando que o curso de Mestrado ofertado pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (PPGDT/UFRRJ) explora a vinculação entre os universos econômicos, social, político-institucional, ambiental, tecnológico e científico, possibilitando uma abordagem interdisciplinar e um entendimento mais completo sobre o desenvolvimento territorial – sobretudo do território fluminense –, propiciando a capacitação teórica, conceitual e metodológica dos mestrandos, um dos motivos para escolha do tema desta dissertação – Regulamentação, análise e comparação de Estudos de Impacto de Vizinhança em Niterói e Itaboraí (RMRJ): alguns resultados e perspectivas – advêm da importância em relacionar e propor uma visão interdisciplinar de três aspectos principais que envolvem o EIV: o direito, a gestão democrática e a sustentabilidade urbana.

O primeiro passo deste estudo consistiu no levantamento (Quadro 1) dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) que já haviam regulamentado o instrumento EIV através de legislação municipal específica, conforme determina o Estatuto da Cidade.

Quadro 1: Levantamento dos municípios da RMRJ que têm legislação específica de EIV

Ordem	Região Metropolitana do Rio de Janeiro			
	Cidades:	População*:	Legislação sobre EIV**	Observações
1	Belford Roxo	513.118	Previsto no Plano Diretor	
2	Duque de Caxias	924.624	Previsto no Plano Diretor	
3	Guapimirim	61.388	Não	Menção na Lei Orgânica
4	Itaboraí	242.543	Legislação municipal específica	Lei nº 2078, 28/11/2008
5	Itaguaí	134.819	Legislação municipal específica	

6	Japerí	105.548	Previsto no Plano Diretor	
7	Magé	246.433	Previsto no Plano Diretor	
8	Maricá	164.504	Legislação municipal específica	Lei nº 2777, 05/12/2017
9	Mesquita	176569	Legislação municipal específica	Lei não identificada/localizada
10	Nilópolis	162.693	Previsto no Plano Diretor	
11	Niterói	515.317	Legislação municipal específica	Lei nº 2051, 06/01/2003
12	Nova Iguaçu	823.302	Previsto no Plano Diretor	
13	Paracambi	52.683	Previsto no Plano Diretor	
14	Petrópolis	306.678	Não	Menção no Plano Diretor
15	Queimados	151335	Legislação municipal específica	Lei não identificada/localizada
16	Seropédica	83.092	Previsto no Plano Diretor	
17	São Gonçalo	1.091.737	Previsto no Plano Diretor	
18	São João de Merití	472906	Legislação municipal específica	Lei não identificada/localizada
19	Tanguá	34.610	Legislação municipal específica	Lei nº 0956, 13/03/2015
20	Cachoeiras de Macacu	59.303	Previsto no Plano Diretor	
21	Rio Bonito	60.573	Previsto no Plano Diretor	
22	Rio de Janeiro	6.747.815	Previsto no Plano Diretor	

*	População Estimada 2020 - IBGE Cidades ¹ , 19/10/2020.
**	IBGE - Cidades, 19/10/2020.

Fonte: IBGE Cidades, 2020 (adaptação da autora)

A partir desse levantamento, foram escolhidos dois municípios para serem estudados, em função da antiguidade das normas (Lei nº 2051, de 2003 e Lei nº 2078, de 2008); de estarem próximos geograficamente, no leste metropolitano; e por terem características socioespaciais bem distintas: um rico e bastante urbanizado – Niterói – e outro bem periférico e ainda pouco urbanizado – Itaboraí. Pretendíamos investigar se essa diferença entre um município pobre e um rico repercutia tanto no tipo de empreendimento que se sujeitavam ao EIV, quanto nas localidades que se inseririam em cada município. Debruçamo-nos sobre suas legislações específicas de EIV e analisamos se observam o que é estabelecido nos artigos 36 a 38 do EC.

Os Estudos de Impacto de Vizinhança são fundamentais para se examinar a viabilidade de determinado empreendimento ou atividade, bem como para se estabelecer

¹ Em decorrência da pandemia de Covid-19 muitas pesquisas do IBGE não se realizaram ou estão atrasadas. Sendo assim, o instituto continua a utilizar como anos-referência 2010 (data do último Censo Demográfico), 2019 e 2020 (previsão).

medidas mitigadoras e compensatórias, de forma a compatibilizar o exercício dos direitos de propriedade e de construir com os direitos de vizinhança e à cidade, alcançando-se a cobiçável cidade sustentável.

Assim sendo, o objetivo geral desta pesquisa é examinar a regulamentação, a implementação e os impactos socioespaciais da legislação municipal específica sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança – descrito por Rocco (2009) como um instrumento que garante o exercício da cidadania, o direito à cidade e o direito a cidades sustentáveis para gerações presentes e futuras – dos municípios de Niterói e Itaboraí.

Porém, considerando o momento de pandemia em que vivemos e a tentativa de diminuição da propagação do novo coronavírus (COVID-19), onde estados e municípios adotaram rígidas regras sanitárias que implicaram em *lockdowns* e adoção de trabalho e ensino remoto; no biênio 2020/2021 – período em que esta autora realizou esta pesquisa –, somente os serviços essenciais (hospitais, mercados, farmácias, entre outros) estavam acessíveis à população e, mesmo assim, com muitas regras e restrições – como o uso obrigatório de máscara facial em ambientes fechados e abertos, o uso de álcool em gel, distanciamento social, número máximo de pessoas por metro quadrado e etc. Esse quadro pandêmico se tornou um entrave na realização da pesquisa, limitando a autora aos recursos e materiais disponíveis na internet.

O rol de metodologias e procedimentos metodológicos que auxiliaram a pesquisa foram a pesquisa documental, revisão teórica e bibliográfica, e a análise e confrontação das experiências – legislação específica e aplicação das mesmas através da elaboração de EIV – de Niterói e Itaboraí.

Como explica Bardin (1977, p.46), o objetivo da “análise documental é representação condensada da informação”, ou seja, é uma síntese daquilo que está registrado em documento. Nesta pesquisa, seguindo as orientações da própria Bardin (1977), realizamos, primeiramente, a *leitura flutuante*² (BARDIN, 1977, p.75) dos documentos (disponibilizados na internet), para depois realizarmos a análise documental³ e apresentarmos a síntese deles. A partir da leitura flutuante e da análise⁴ – propriamente dita –, nós chegamos a outros questionamentos

² Para Bardin, a *leitura flutuante* é “intuitiva, muito aberta a todas as ideias, reflexões e hipóteses, numa espécie de *brain storming* individual”. A autora considera essa *leitura* a primeira etapa da análise do material pesquisado e, a partir dessa primeira leitura, o pesquisador poderá ter intuições que colaborarão na formulação de hipóteses.

³ “Podemos defini-la como uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar num estado ulterior, a sua consulta e referência” (BARDIN, 1977, p.45).

⁴ Para Cellard (2008, p.296), a primeira fase de uma análise documental é “localizar os textos pertinentes e avaliar a sua credibilidade”. No nosso caso, os documentos são as legislações municipais e os EIVs, que estão

em relação à capacidade do legislador municipal e do responsável técnico pela elaboração do EIV em conseguir reportar, nos seus respectivos documentos, os preceitos do Estatuto da Cidade e das legislações municipais, e a realidade local e os impactos que os empreendimentos causariam naquela determinada área. Por fim, buscamos mostrar as semelhanças, diferenças, virtudes e inadequações das legislações municipais analisadas ao longo da pesquisa.

Em relação à estrutura, esta dissertação está estruturada em três capítulos, além desta Introdução, das Considerações Finais e Referências Bibliográficas.

No primeiro capítulo abordamos teoricamente a questão da produção e configuração espacial das cidades sob a influência do capitalismo. Seguimos analisando as mudanças no planejamento urbano brasileiro, destacando as contribuições de movimentos sociais que reivindicavam, entre muitas pautas, o direito à cidade, a participação social no planejamento e na gestão da cidade e, assim, garantindo cidades sustentáveis para presentes e futuras gerações. Por fim, concluímos o primeiro capítulo apresentando o Estatuto da Cidade e o instrumento urbanístico Estudo de Impacto de Vizinhança, previsto no EC.

No segundo capítulo apresentamos os dois territórios que foram estudados ao longo desta pesquisa. Pedro Demo (1985, p.48-49) afirma que para realizarmos um trabalho científico temos que adotar um roteiro de trabalho, no qual uma das fases é a busca por material pré-existente que constate até que ponto já existe saber aceitável (ou não) daquele determinado assunto. Conforme levantamento feito junto ao *site* do IBGE, aferimos, através da Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2018, que apenas cinco municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – Itaboraí, Itaguaí, Maricá, Niterói e Tanguá – possuem legislação específica que regulamenta e exige EIV para autorização ou licenciamento de atividades ou empreendimentos em seus respectivos territórios. Desses cinco, conseguimos materiais publicados – cópia da legislação, estudos e relatórios de Impacto de Vizinhança – de apenas de três municípios: Niterói, Maricá e Itaboraí e, por esse motivo, e pelos motivos apresentados acima, analisaremos apenas dois: Niterói e Itaboraí. Então, ao longo do Capítulo 2, trazemos informações sobre a formação histórica, política-administrativa desses dois municípios, bem como as principais características (naturais e artificiais) dessas cidades e de seus habitantes.

No Capítulo 3, nós analisaremos as legislações sobre EIV e dois estudos realizados nos municípios supracitados. Escolhemos empreendimentos no centro dos dois municípios,

compreendendo que haveria infraestrutura e mais interesse em suas realizações. De Niterói, analisamos o EIV de um empreendimento comercial – que até aqui não chegou a ser construído – e, de Itaboraí, analisamos o EIV de um condomínio residencial popular. Com isso, buscamos aferir, primeiramente, a adequação da legislação municipal à norma federal e, posteriormente, a adequação dos estudos realizados à legislação municipal. Considerando que “cada município, de acordo com a sua realidade local, irá elaborar o conjunto de normas referentes às exigências da elaboração” (ROCCO, 2009, p.155), compararemos as leis municipais apresentadas a fim de ressaltar os pontos assertivos e negativos de cada caso, bem como das possíveis inadequações e insuficiências das legislações municipais. Buscamos, com isso, subsidiar os governos municipais com informações – obtidas pela análise de experiências passadas – para melhorarem e/ou criarem leis mais adequadas às necessidades locais e que irão fortalecer o EIV em seus territórios e, assim, aperfeiçoar a aplicabilidade e os resultados práticos do Estudo de Impacto de Vizinhança.

Apesar do instrumento EIV não figurar mais como novidade, haja vista que o Estatuto da Cidade completou 20 anos em 2021, ele ainda é pouco conhecido pela população e, no caso da RMRJ, é pouco aproveitado pelo Poder Público, uma vez que poucos são os municípios que criaram leis específicas sobre EIV e aplicam o instrumento.

Reafirmamos que a pandemia dificultou, em muito, a realização desta pesquisa. Esta autora por diversas vezes buscou, através de *emails* e telefonemas, agendar entrevistas com representantes das secretarias municipais que cuidam do EIV em Niterói e Itaboraí, bem como com os elaboradores dos estudos e empreendedores, porém não obteve nenhum tipo de retorno dessas pessoas. Porém, através das leituras que esta autora fez ao longo dos últimos dois anos, foi possível observar que estudar ou pesquisar o Estudo de Impacto de Vizinhança, de modo geral, e em qualquer parte do país, é algo muito desafiador, pois os autores e trabalhos que precederam esta pesquisa relatam que os órgãos responsáveis pelo EIV costumam dificultar – em períodos normais, sem pandemia – o acesso aos documentos do EIV. Outra situação muito comum é achar a “metade” da informação, ou seja, o Poder Público até disponibiliza algumas informações do EIV, mas não o todo; o que também prejudica o aprofundamento das análises e inviabiliza conclusões mais completas.

Por fim, ambicionamos que este estudo coopere, de alguma forma, com a regulamentação e aplicação do instrumento EIV em todos os municípios que, porventura, tenham acesso a esta pesquisa; bem como contribua para o aprimoramento das legislações já existentes, dos responsáveis técnicos e dos gestores públicos municipais que operam o EIV através das informações trazidas ao longo deste texto.

CAPÍTULO 1 – AS CIDADES E SEUS IMPACTOS NA VIDA COTIDIANA

1.1 A cidade: produção e configuração espacial das cidades no capitalismo do século XXI

No Brasil, as cidades são legalmente “definidas pelos perímetros urbanos das sedes municipais, e os territórios e populações considerados urbanizados incluem os perímetros das vilas, sedes dos distritos municipais” (MONTE-MÓR, 2006). Todavia, como aponta Monte-Mór (2006), o termo cidade é polissêmico, ou seja, tem diversos sentidos e significados.

Segundo o Dicionário Online da Língua Portuguesa (2021), cidade – substantivo feminino – se refere ao “aglomerado de pessoas que, situado numa área geograficamente delimitada, possui muitas casas, indústrias, áreas agrícolas; urbe”. O Dicionário (2021) ainda aponta a cidade como “oposição ao campo”, sendo um “grande centro industrial e comercial” e cuja população tem “maior amplitude e importância”. No entanto, essa definição incisiva do Dicionário é um tanto problemática, pois, como afirmou Milton Santos (1959, p.7), definir perfeitamente o termo cidade é um problema muito antigo e que está longe de ser resolvido.

De antemão, esclarecemos que esta seção não pretende e nem irá resolver aquilo que o notório Milton Santos (1959, p.7) chamou de “problema”, ou seja, a definição completa de cidade. Nossa intenção é apresentar algumas contribuições teóricas de autores que debatem e estudam a cidade sob diversas perspectivas e finalidades.

Os autores Mascaró e Mascaró (2006) afirmam que a cidade é o “resultado da ação antrópica sobre o ambiente, é um dos mais importantes objetos a ser estudado”, enquanto Monte-Mór (2006) enfatiza que a cidade é um espaço político e sociocultural que se tornou centro da “organização da sociedade e da economia”, sendo a garantidora da diversidade e da “escala da vida social”.

Maricato (2015a, p.19) afirma que a cidade é o “espaço de reprodução do capital e da força de trabalho”, qualificando-a como uma mercadoria especial que capta ganhos “sob a forma de renda” (*Idem*, p.23). Para, além disso, Maricato afirma que ao buscarmos compreender o que seja cidade, teremos múltiplas abordagens a considerar.

A **cidade** pode ser objeto de diversas abordagens: pode ser lida como um **discurso** (como querem os semiólogos e semióticos); pode ser abordada pela **estética** – ambiente de alienação e dominação por meio da arquitetura e urbanismo do espetáculo; como **manifestação de práticas culturais e artísticas mercadológicas** ou **rebeldes**; como **legado histórico**; como **palco de conflitos sociais**; como **espaço de reprodução do capital e da força de trabalho**, entre outras (MARICATO, 2015a, p.19, grifo nosso).

A cidade é também um local de exclusão e de distinção. Seja no Brasil ou em outros países, parcelas significativas da população são excluídas “do direito à cidade e do direito do mercado formal (capitalista), e busca acesso à moradia por meio de seus próprios e precários recursos” (MARICATO, 2015b, p.80). Sem condições financeiras; sem conhecimento técnico; e sem respeito às legislações urbanísticas, Maricato afirma que “sobra” aos mais pobres, sejam eles empregados (in)formais ou desempregados, a autoconstrução de suas moradias em locais mais afastados e precários. Os pobres, ainda segundo a autora, não são “bem-vindos” na vizinhança, haja vista que promovem a desvalorização imobiliária e fundiária.

Para Maricato (2015b), a partir dos anos 1990, as cidades assumiram um novo papel e algumas delas receberam o título de “cidade global” ao se tornarem “sedes das grandes corporações empresariais, centros de pesquisas e criação em informática e comunicação, mão de obra qualificada, centros universitários, atividades culturais e artísticas de vanguarda, serviços sofisticados, etc.”. (MARICATO, 2015b, p.88). A partir das contribuições de Vainer (2000), Maricato (2015b) também faz uma reflexão sobre o papel do neoliberalismo sobre a cidade onde, esta última, deve ser, para os neoliberais, autônoma e competitiva.

Ao nível local, o “Plano Estratégico”, já mencionado, cumpre o mesmo papel de desregular, privatizar, fragmentar e dar ao mercado um espaço absoluto. Ele reforça a ideia da **cidade autônoma**, a qual necessita instrumentar-se para competir com as demais, na disputa por investimentos, tornando-se uma “**máquina urbana de produzir renda**” (Arantes, 2000). A **cidade como “ator político”** deve agir corporativamente com esse fim (leia-se, minimizando os conflitos internos), para sobreviver e vencer. Trata-se da “**cidade corporativa**” ou da “**cidade pátria**”, que cobra o esforço e o “consenso de todos em torno dessa visão abrangente de futuro”. [...]. Trata-se agora da “**cidade mercadoria**” (deve vender-se) e da “**cidade empresa**” (que deve ser gerenciada como uma empresa privada competente) (Vainer, 2000). (MARICATO, 2015b, p.89-90, grifo nosso).

Mencionado por Maricato (2015b) nas linhas anteriores, Vainer (2000) irá afirmar que a cidade está inserida nos contextos nacional e global; sendo uma escala completa e complexa; onde existem complexas relações sociais; que contribui para a configuração da estrutura social; herdeira e aprofundadora das desigualdades sociais; que gera e se apropria das riquezas, reproduzindo as formas de dominação e exploração; sendo, também, espaço de afirmação e de valores simbólicos.

Sob a perspectiva geográfica de Milton Santos (1959, p.7), “a cidade constitui uma forma particular de organização do espaço, uma paisagem e, por outro lado, preside as relações de um espaço maior, em seu derredor, que é a sua zona de influência”.

Em relação ao espaço, para Lefebvre (2006), ele está relacionado com a realidade social, não podendo existir por si mesmo, mas sendo produzido. O espaço sendo fruto de uma produção social que se dá pelo processo pelo qual as pessoas, enquanto seres humanos produzem e reproduzem a sua vida, a sua história e a sua consciência. Para o autor, não existe nada na história e na sociedade que não tenha sido produzido por pessoas. O espaço seria uma fusão entre o físico e o social; moldado pelas complexas relações entre o homem, a natureza e os objetos físicos.

Ainda segundo Lefebvre (2006), cada tipo de espaço urbano será determinado pelo modo de produção vigente num determinado período histórico. No período do Renascimento, por exemplo, o espaço da cidade do renascimento italiano apresentava muitos símbolos religiosos: “A representação do espaço domina e subordina o espaço de representação (de origem religiosa), reduzido a figuras simbólicas, o céu e o inferno, o diabo e os anjos” (LEFEBVRE, 2006, p.69). Na atualidade, é o capitalismo⁵ e o modo de produção capitalista que irá influenciar a produção do espaço, no nosso caso, do espaço urbano.

Ao longo da história, o processo de produção do espaço, enquanto processo civilizatório traz em si aquilo que o nega, isto é, com o desenvolvimento do capitalismo, o espaço (produção social), torna-se um produto e, nesta condição, revela-se na contradição valor de uso/valor de troca. O espaço, portanto, torna-se, sob o capitalismo, uma mercadoria, como, em tese, todos os produtos do trabalho humano.

No plano da reprodução de mercadorias, o processo envolve o reprodutível e o repetitivo, referindo-se, diretamente, à atividade produtiva (bens materiais e imateriais) que produz coisas no espaço (criando as condições para a realização das atividades) ao mesmo tempo que produz o espaço, enquanto mercadoria e capital fixo. Nesse sentido, a metrópole é condição geral da produção, o que impõe uma determinada configuração espacial (CARLOS, 2015, p.26).

O capitalismo gera um espaço homogêneo e fragmentado. Tudo no capitalismo, incluindo o espaço, tem valor de troca e é fragmentado em pedaços para serem comercializados segundo os critérios e interesses capitalistas. Por isso, o espaço urbano moderno gera alienações e desigualdades, como aponta Ana Fani Carlos (2015).

A produção do espaço se realizou sob a égide da propriedade privada do solo urbano. O espaço, fragmentado a partir do desmembramento de antigas chácaras e propriedades agrícolas, áreas de floresta nas franjas da mancha urbana ou mesmo desocupadas em seu interior, foi, com o crescimento da mancha urbana, sendo reunido à cidade através da incorporação e venda. Em pedaços, o espaço torna-se

⁵ Lefebvre (2006, p.28-29) afirma que para entendermos o capitalismo, devemos fazer “tanto uma simples soma de atividades separadas, quanto um sistema constituído e fechado, coerente porque é duro e pelo único fato de que ele dura. Ora, o capitalismo se compõe de muitos elementos. O capital fundiário, o capital comercial, o capital financeiro intervêm na prática, cada um com possibilidades mais ou menos grandes, a seu momento, não sem conflitos entre os capitalistas da mesma espécie ou de outra. Essas diversas raças de capitais (e de capitalistas) compõem, com os diversos mercados que se entrelaçam (o das mercadorias, o da mão-de-obra, o dos conhecimentos, o dos próprios capitais, o do solo), o capitalismo”.

intercambiável a partir de operações que se realizam através e no mercado. Desse modo, o espaço entra no circuito da troca, generalizando-se na sua dimensão de mercadoria. Isso ocorre porque o capital desenvolveu o mundo da mercadoria, criou possibilidades reais para a extensão da propriedade privada no/do espaço, bem como a expansão das atividades econômicas para a sua realização. Realiza-se, assim, ampliando-se a propriedade privada da riqueza sob a forma de propriedade do solo urbano. A predominância do valor de troca, como extensão do mundo da mercadoria, indica a disputa pelo uso dos lugares da metrópole pelas diferentes classes sociais, o que gera conflitos entre indivíduos e usos, na medida em que o processo de reprodução espacial envolve uma sociedade hierarquizada. Embora produzido de forma socializada, o espaço urbano, enquanto trabalho social materializado, é apropriado de forma diferenciada pelo cidadão. Na sociedade capitalista, o acesso ao solo urbano, orientado pelo mercado, mediador fundamental das relações que se estabelecem nesta sociedade, produz um conjunto limitado de escolhas e condições de vida apoiados na existência da propriedade privada da riqueza social, que sob a forma do solo urbano, determina o acesso à vida urbana medida por um preço – como expressão de seu valor. Os fatores que se ligarão à formação do preço vinculam-se, principalmente, à inserção de certa área no espaço urbano global, tendo como ponto de partida a localização do terreno (por exemplo, no bairro e, deste, na metrópole), a acessibilidade em relação aos lugares ditos privilegiados (escolas, shopping, centros de saúde, de serviços, lazer, áreas verdes etc.), o acesso à infraestrutura existente (água, luz, esgoto, asfalto, telefone, vias de circulação, transporte), a privacidade e os fatores vinculados ao relevo que se refletem nas possibilidades e custos de construção. A evolução dos preços, todavia, interrelaciona-se com as condições de reprodução do espaço urbano, no que se refere ao modo como se desenvolve a produção das condições gerais de reprodução, dos custos gerados pela concentração no solo urbano, bem como pelas políticas de zoneamento ou de reservas territoriais além das modificações do poder aquisitivo dos habitantes. Por sua vez, a localização das atividades econômicas só poderá ser entendida no contexto urbano como um todo, na articulação da situação relativa dos lugares, na metrópole frente às exigências de realização do ciclo de acumulação (CARLOS, 2015, p.28-29).

Espaço então, não se refere exclusivamente à noção geográfica de espaço, do físico-natural, visível e tangível, mas em um espaço social, resultado das ações e das relações sociais que são transformadas ao longo do tempo. Por esse motivo, os termos ora apresentados possuem muitos significados e, por sua vez, são introduzidos e debatidos no cotidiano.

O espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá. No começo era a natureza selvagem, formada por objetos naturais, que ao longo da história vão sendo substituídos por objetos fabricados, objetos técnicos, mecanizados e, depois, cibernéticos, fazendo com que a natureza artificial tenda a funcionar como uma máquina (SANTOS, 2006, p.39).

Logo, o espaço é a soma desses sistemas (de objetos e de ações) e tem sido artificializado (cada vez mais) e busca atender, como disseram Lefebvre (2006) e Santos (2006), finalidades (lógicas) específicas, mesmo que essa lógica seja “estranha ao lugar e seus habitantes” (SANTOS, 2006, p.39). Temos na figura do homem, como expôs Santos, um agente criador e modificador de paisagens e, para tais ações, ele utiliza meios técnicos, como

a arquitetura e o urbanismo, para construir e transformar as paisagens, bem como para (re)definir a configuração territorial.

Retornando a nossa problemática inicial da concepção do termo cidade, percebemos que, dada à polissemia do termo cidade, da amplitude de abordagens relatada por Maricato (2015) e de outros assuntos que se conectam a cidade, e considerando que não é nossa intenção esgotar o assunto cidade nesta seção – até mesmo porque seria impossível –, para esta pesquisa preferimos adotar e resumir a ideia⁶ de cidade, entendendo-a como um espaço coletivo de vivência; um espaço político, econômico, social e cultural; e um espaço onde se reproduz o capital e a força de trabalho, que culmina em um espaço de desigualdades.

A partir das concepções gerais sobre a cidade e sobre como o capitalismo influencia a produção e a configuração territorial das cidades, buscamos aferir se a regulamentação e aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança, objeto deste trabalho, nas cidades de Niterói e Itaboraí tem contribuído para a modificação e requalificação desses espaços, garantindo assim cidades sustentáveis e socialmente justas para seus habitantes e para as gerações futuras.

Lefebvre (2006) apontou que a produção do espaço é moldada pelas complexas relações entre o homem, a natureza e os objetos físicos. Essa complexidade é asseverada pela influência do capitalismo. A produção e a configuração espacial das cidades no capitalismo implicam na privação de direitos e da marginalização dos mais pobres que, por sua vez, são impelidos a viverem excluídos das qualidades urbanas (CARLOS, 2020, p.420). Desse cenário de exclusão e privação de direitos, surgem movimentos que reivindicam, entre muitas pautas, o direito à cidade; cerne do debate a seguir.

1.2 O direito à cidade

O Direito à Cidade surge como uma exigência coletiva daqueles que são marginalizados, que vivem na periferia, e que buscam recuperar seu protagonismo na produção, no acesso e na utilização dos espaços urbanos.

Nesse sentido, o direito à cidade não pode ser entendido como uma demanda por infraestrutura, equipamentos urbanos ou habitação social por si só. Esses “benefícios” podem muito bem ser proporcionados sem que nenhuma ruptura ocorra em relação ao modo de produção capitalista e, conseqüentemente, à maneira hierarquizante e segregadora como o espaço é (re)produzido e apropriado. O direito à cidade, portanto, não se confunde com uma política urbana estatal, com um projeto urbanístico ou com um marco legal específico, ainda que possa

⁶ Utilizamos o vocábulo “ideia” haja vista a impossibilidade de definição plena do termo (ou conceito) de cidade. Logo, propomos uma ideia genérica sobre o que seja cidade, considerando, inclusive, a afirmação de Milton Santos (1959, p.7): “é muito antigo o problema de definir corretamente o que seja uma cidade”.

influenciar e estar parcialmente refletido nessas estruturas institucionais. Da maneira como foi concebido e proclamado, está mais para uma utopia orientadora da luta social do que como um direito propriamente jurídico. Trata-se de muito mais do que a liberdade individual de acesso aos recursos urbanos. Nas palavras de David Harvey “é o direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade”. Além disso, é um direito coletivo e não individual, já que essa transformação depende do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização (INSTITUTO PÓLIS, 2021).

Os espaços urbanos ratificam, não somente as desigualdades sociais, como as características do modelo de desenvolvimento e produção capitalista, onde o uso e a ocupação do solo urbano são marcados pela propriedade privada, pelo valor de troca dos espaços e pela exclusão e marginalização dos mais pobres (MARICATO, 2011, 2015; VAINER, 2000; CARLOS, 2020).

Enquanto os centros urbanos concentram as melhores (infra)estruturas, empregos, boas moradias, áreas de lazer e cultura, atendendo apenas a população mais abastada; as periferias sofrem pela ausência de um planejamento urbano adequado, que ofereça as mesmas condições que os centros têm, deixando patentes as desigualdades sociais e espaciais.

Considerando esse contexto, a cidade está plenamente inserida na estrutura político-institucional capitalista, onde o uso e a ocupação do solo serão regidos por interesses privados, principalmente os interesses do mercado imobiliário, e apoiados pelo Poder Público. Os cidadãos também estão submetidos à mesma lógica capitalista, mas, na sua maioria, na posição de exploração da força de trabalho e submetidos à exclusão socioespacial.

O movimento da reprodução da sociedade realizando-se por meio do espaço urbano, produz a cidade como negócio, num movimento que se orienta pela realização do valor de troca como momento de valorização do capital, o que torna o espaço produtivo – isto é, o espaço como condição da reprodução econômica sob a hegemonia do capital financeiro, assume a função produtiva. Nesse processo, as políticas públicas ganham relevância, daí a aliança entre a esfera política e econômica na elaboração de políticas públicas que orientam a ocupação do espaço, a construção da infraestrutura, a distribuição do orçamento visando à realização do processo de valorização em que o solo urbano ganha centralidade. Por sua vez, só o poder público pode desapropriar, regular o mercado, criar e gerir as normas de edificação e zoneamento, bem como ações de remoção da população de áreas nobres ou tornadas nobres com a extensão do tecido urbano, de modo a garantir incentivos para que os capitais se reproduzam sem sobressaltos (CARLOS, 2020, p.420).

Ainda segundo Ana Fani Carlos (2020, p.420), a reprodução do espaço está constantemente relacionada com a privatização da propriedade, processo esse que cria desigualdades e “situações inumanas de existência”. A autora ressalta que reprodução do espaço sob a ótica do capitalismo, condiciona os menos favorecidos a uma realidade carente em cortiços, favelas, o que aponta “a existência do homem privado de direitos” (CARLOS,

2020, p.420). E é a partir dessa segregação, ou exclusão, e da privação de direitos, que as lutas sociais pelo direito à cidade se dão.

A expressão *direito à cidade* foi originalmente elaborada pelo sociólogo e filósofo marxista Henri Lefebvre, em 1968, a partir de suas observações e percepções sobre os movimentos sociais da época, que reivindicavam “direitos civis, liberação sexual, oposição ao conservadorismo, crítica à guerra no Vietnã, entre outras” (INSTITUTO PÓLIS, 2021).

Lefebvre (1999; 2006) definirá que o direito à cidade é um direito a não exclusão da população urbana das qualidades e benefícios da vida urbana. Para o autor, muitas pessoas são forçadas a viverem longe dos centros urbanos – áreas valorizadas e com excelentes benefícios –, habitando em guetos, favelas, morros, ou seja, em lugares afastados, sem infraestrutura e perigosos. Sobre isso, Ana Fani Carlos, inspirada nas obras de Lefebvre, ressalta:

Deste modo, a reprodução do espaço repõe constantemente a questão da propriedade privada da riqueza, um processo que não ocorre sem violência, posto que esta cria situações inumanas de existência, como bem o provam a realidade dos cortiços na área central, das favelas nos interstícios do tecido urbano, as ocupações nas franjas da mancha urbana. Com isso, a propriedade aponta a existência do homem privado de direitos. Esse processo integra, dialeticamente, a luta em torno dos usos do espaço, que é inseparável da luta contra a lógica despótica do capital e da regulação do Estado em sua relação com o espaço e de sua dominação, sob a mediação de políticas direta ou indiretamente espaciais (CARLOS, 2020, p.420).

Para Lefebvre (1999), o resultado da produção da cidade no capitalismo é a miséria urbana. Nesse sentido, o trabalhador alienado e preso em um cotidiano, onde despende horas do seu dia em transporte público no trajeto casa-trabalho-casa, é visto como vítima de um espaço regulado e, conseqüentemente, tem suas possibilidades de vivência, de encontros, de lazer, entre outros, drasticamente reduzidos. O autor, inclusive, afirma que nem ao menos a rua está disponível para essa população: “Se a rua pôde ter esse sentido, o encontro, ela o perdeu. [...]. A rua converteu-se em rede organizada pelo/para o consumo” (LEFEBVRE, 1999, p.30-31).

O ideário brasileiro de Direito à Cidade, segundo o Instituto Pólis (2021), “sofreu uma simbiose com o ideário da reforma urbana” entre as décadas de 70 e 80. Dessa simbiose será aprovado, no Congresso Nacional brasileiro, um capítulo na Constituição Federal (1988) dedicado à política urbana e, posteriormente, resultará também no Estatuto da Cidade, em 2001.

Juridicamente, o Direito à Cidade é um dos princípios constitucionais que foi desdobrado no Art. 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade. Segundo o Estatuto, o direito à cidade é a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à

moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001).

Nota-se que, juridicamente, o Direito à Cidade se articula com os direitos de moradia, transporte, cultura, ou seja, foi comprimido, majoritariamente, às políticas de habitação, de infraestrutura e de equipamentos urbanos.

É preciso disputar a ideia de cidade como um bem comum. Como ideário profundamente anticapitalista, que resgata os valores de uso e a proteção da vida em contraposição à ideia de cidade mercadoria. Ainda que o histórico de lutas dos movimentos brasileiros ligados à reforma urbana esteja centrado legitimamente em aspectos materiais, é preciso ampliar a consciência de que o direito à cidade exige mais. Mesmo que as infraestruturas urbanas sejam universalizadas, persistirão as discriminações de raça, gênero e orientação sexual, a moradia continuará mal localizada e as pessoas com deficiências continuarão excluídas das soluções urbanas. As lutas setoriais não podem ser desprezadas, pois contribuem para organizar as demandas, mas não se pode perder a visão integradora e as repercussões espaciais das desigualdades.

Como fruto dessas lutas sociais, a ideia de direito à cidade está também em constante transformação. As conquistas e derrotas, e também a emergência de sujeitos coletivos antes invisibilizados, conferem outros sentidos a esse direito. Mas, assim como antes, o direito à cidade deve continuar carregando a poderosa ideia de recriar a nós mesmos por meio da recriação e ressignificação da cidade (INSTITUTO PÓLIS, 2021).

Sendo assim, o Direito à Cidade está relacionado à cidadania, envolvendo múltiplos atores e exigindo a participação de inúmeros campos de saber no conhecimento e no tratamento dos problemas urbanos. Como afirmou Carlos (2000, p.422), “o direito à cidade propõe a construção de uma nova sociedade, colocando em questão a própria sociedade urbana – suas estruturas – e a segregação como forma predominante da produção do espaço urbano capitalista”.

A igualdade perante a lei e igualdade no poder falar. Dito de outra forma, “a ideia moderna de cidadania e de direitos do cidadão tem, como é sabido, sólidas raízes nas lutas e no imaginário da Revolução Francesa. Mas dela herdou, também, parte das ambiguidades que carrega até hoje” (BENEVIDES, 1994, p.6).

Fruto de lutas sociais, a cidadania foi discutida pelo intelectual T. H. Marshall em 1967, que identificou três dimensões básicas de cidadania: direitos civis⁷; direitos políticos⁸; e

⁷ **Direitos Civis:** Conquistados no século XVIII, os direitos civis seriam ‘os direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça’ (Marshall, 1967, p. 63). Para o autor, os Tribunais de Justiça desempenhariam um papel crucial na garantia dos direitos civis.” (BRANDÃO, 2009, p.10, grifo do autor).

⁸ **Direitos Políticos:** Conquistados no século XIX, os direitos políticos estão relacionados ‘à participação no exercício do poder político, como membro de um organismo investido de autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o Parlamento e os conselhos do governo local’ (Marshall, 1967, p. 63). Dessa forma, algumas das questões disputadas

direitos sociais⁹ que irão proporcionar o mínimo do bem-estar ao indivíduo e o exercício da cidadania (BRANDÃO, 2009, p.10-11).

Sobre cidadania, no caso brasileiro, Maria Benevides (1994) fez algumas considerações bastante interessantes. Vejamos:

No Brasil, a noção de cidadania mantém certa dose de ambigüidade tanto na vertente progressista, da "esquerda", quanto na vertente conservadora, da "direita".

Para a esquerda, muitas vezes cidadania é apenas aparência de democracia, pois discrimina cidadãos de primeira, segunda, terceira ou nenhuma classe, acabando por reforçar a desigualdade (Dalmo Dallari, por exemplo, pensa assim e, em consequência, não fala em "direitos do cidadão", mas sim em "direitos da pessoa humana"). Um exemplo sempre lembrado, para provar o desacerto de denominar "direitos do cidadão" no Brasil, seria a "doação" dos direitos trabalhistas na ditadura do Estado Novo, mantendo-se, no entanto, os sindicatos atrelados ao Estado, no molde fascista.

Para setores da "direita", a cidadania por implicar a idéia de igualdade, mesmo que apenas igualdade jurídica, torna-se indesejável, e até ameaçadora. As elites dependem, para a manutenção de seus privilégios (*a lex privata*, o oposto do conteúdo público na noção de cidadania), do reconhecimento explícito da hierarquia entre superiores e inferiores. Consideram a desigualdade legítima e "os de baixo" são as classes perigosas. [...].

II

Na teoria constitucional moderna, cidadão é o indivíduo que tem um vínculo jurídico com o Estado. É o portador de direitos e deveres fixados por uma determinada estrutura legal (Constituição, leis) que lhe confere, ainda, a nacionalidade. Cidadãos são, em tese, livres e iguais perante a lei, porém súditos do Estado. Nos regimes democráticos, entende-se que os cidadãos participaram ou aceitaram o pacto fundante da nação ou de uma nova ordem jurídica.

[...] Nossa festejada modernização conservadora empreendeu reformas institucionais (ampliação de direitos políticos e liberdades de associação partidária), reformas econômicas (no setor financeiro) e reformas sociais (leis trabalhistas impostas pela ditadura Vargas). Mas não se mudou, no sentido democrático, o acesso à justiça e à segurança, a distribuição de rendas, a estrutura agrária, a previdência social, educação, saúde, habitação, etc. A cidadania permaneceu parcial, desequilibrada, excludente. Direitos ainda entendidos como privilégios só para alguns, e sob determinadas condições (BENEVIDES, 1994, p.6-7).

Ainda que as colocações de Maria Benevides sobre cidadania e fruição de direitos tenham sido feitas há mais de duas décadas, elas se mostram atuais. Confirmamos isso quando, por exemplo, Ana Fani Carlos (2020, p.420) alega que a reprodução do espaço continua relacionada com a propriedade privada e afirma existir pessoas privadas de direitos; ou quando Maricato (2015b, p.80) alega que a cidade é um local de exclusão e distinção, pois

seriam o acesso às instituições políticas, os direitos eleitorais e a luta pela expansão do sufrágio), o voto secreto, a permissão de novos partidos políticos, entre outras.” (BRANDÃO, 2009, p.11, grifo do autor).

⁹ “**Direitos Sociais:** Conquistados (em geral apenas parcialmente) ao longo do século XX, os direitos sociais se referem: ‘a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança até o direito de participar, por completo, da herança social e levar a vida de um ser civilizado, de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais ligadas a eles são o sistema educacional e os serviços sociais (Marshall, 1967, p. 64)’. Um marco do desenvolvimento dos direitos sociais é o surgimento do Sistema de Bem-Estar Social no pós-guerra, disseminando alguns direitos, como seguro-desemprego, seguro-doença, pensão, previdência, etc” (BRANDÃO, 2009, p.11, grifo do autor).

parcelas significativas da população são excluídas “do direito à cidade”; ou, ainda, com as colocações de Vainer (2000), que afirma que as relações sociais são complexas e que o modo capitalista de se produzir a cidade até gera riquezas, ao tempo que reproduz as formas de dominação e exploração, o que perpetua as desigualdades sociais.

Para mudarmos esse cenário de exclusão e desigualdade, Maria Benevides (1994, p.16) nos orienta a perseguir a “educação política através da participação em processos decisórios de interesse público” e ainda afirma que, mesmo que no decorrer do processo participativo as propostas feitas não alcancem o resultado desejado, o caminho percorrido em si mesmo já é um “instrumento para a busca da legitimidade política” e possibilita a “efetiva discussão sobre questões em causa”.

Nesse sentido, de educação política e de incentivo à participação social, mas no âmbito das questões de planejamento urbano e gestão democrática da cidade que pesquisamos o Estudo de Impacto de Vizinhança. Este instrumento urbanístico oferece possibilidades¹⁰ de controle social e de sustentabilidade local (ROCCO, 2009, p.35), justamente por ter como um dos seus pressupostos a cidadania (ROCCO, 2009, p.48), garantindo, assim, o Direito à Cidade e a cidade sustentável¹¹.

Tratando-se de um instrumento urbanístico vinculado ao planejamento urbano, importa contextualizarmos como o planejamento urbano brasileiro vem se desenrolando ao passar dos anos. Essa contextualização, apresentada na próxima seção, tem como objetivo nos oferecer uma gama de informações que poderão servir como referências para tomadas de decisões no âmbito do planejamento urbano e da sustentabilidade urbana nos municípios estudados. Seja pelo acerto, ou pelo erro, as experiências passadas sempre proporcionam *know-how* para decidirmos, ou para deixarmos de decidir, por certos caminhos e ações.

¹⁰ O EIV oferece possibilidades para a gestão democrática da cidade e para o alcance das cidades sustentáveis; contudo, ele não é o único instrumento ou mecanismo a oferecer tais possibilidades. Existem outros tantos instrumentos e mecanismos, como, por exemplo, o Estudo de Impacto Ambiental, Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), acordos ou tratados dos quais somos signatários, etc., que também são extremamente úteis e que podem e devem ser utilizados para o alcance da gestão democrática da cidade e das cidades sustentáveis. Porém, a nossa pesquisa tem como objeto o EIV, e por esse motivo sempre nos referimos a esse instrumento urbanístico, e somente a ele, como um instrumento de garantia do direito à cidade e à cidade sustentável. Não que ele seja o único, tampouco o mais importante, mas por ser o nosso objeto de estudo, preterimos os demais.

¹¹ Neste trabalhamos, adotamos o seguinte conceito de cidade sustentável: “cidades sustentáveis reúne os interesses relacionados ao desenvolvimento urbano, ao uso e ocupação do solo, ao acesso à terra e à moradia, à construção civil, ao mercado financeiro e de trabalho, ao lazer, à segurança e à paz social, à qualidade de vida e a tantos outros presentes na dinâmica da vida urbana. [...] sob o princípio da sustentabilidade da cidade – o que deve envolver a preocupação com a garantia de direitos às presentes e futuras gerações (ROCCO, 2009, p.24).

1.3 Planejamento Urbano Brasileiro: uma breve contextualização

O planejamento urbano brasileiro é uma realidade que vem se transformando rapidamente desde os anos de 1930, quando ainda era chamado de urbanismo (VILLAÇA, 1999, p.173). No esforço de traçar uma linha do tempo, o professor Flávio Villaça (1999, p.169-243) delineou um percurso histórico sobre o planejamento urbano no Brasil, traçando algumas divisões temporais e explicando os planos *de embelezamento, de conjunto, de desenvolvimento integrado, sem mapas*, e os planos de planejamento urbanos mais recentes.

Primeiramente, segundo o referido autor, tivemos os *planos de embelezamento da cidade (City Beautiful)*, que vigoraram até 1930 e influenciaram na formação das cidades brasileiras. Esses planos consistiam em *embelezar a cidade*, tomando os conceitos europeus de planejamento urbano como balizadores; concentrando os investimentos nos centros; abrindo largas ruas nas cidades; e expulsando os mais pobres para áreas periféricas. Essa fase foi marcada pelo “urbanismo sanitaria” (*Idem*, p.179), que se tratava de uma política higienizadora¹², onde as elites viam nas condições precárias de vida dos mais pobres um problema para o espaço urbano. Em virtude dos interesses pessoais dessas elites, os pobres

¹² Fernando Moreira (1992, p.185-205) sintetiza os processos de higienização que ocorreram no Brasil até as primeiras três décadas do século XX. O autor afirma que esses processos já vinham ocorrendo desde o século anterior, mas é no século XX que os processos higienistas “tomam impulso e assumem formas mais nítidas de controle e disciplinarização das massas no espaço das cidades”. Devido à rápida expansão urbana e o adensamento populacional das cidades – que como já vimos, gerou uma série de problemas, como déficit habitacional, de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, de saúde, e etc. –, ocorreu nos espaços urbanos, segundo o autor, uma “sensível piora nas condições de salubridade, pois a frágil estrutura urbana não possuía capacidade para atender a esta demanda”. Moreira ainda afirma que o cenário urbano, nesse período, “pela ótica das elites”, é “caótico, inseguro, perigoso e ingovernável”, marcado pela insalubridade; pela proliferação de doenças; pelas mortandades; pela violência; pelas deficiências no serviço público; etc. Esse quadro não era condizente “com as novas funções das nascentes cidades-metrópole cosmopolita” e exigia ações na ordem de higienização – para contenção de proliferação de doenças – e de estética.

“Desta forma, a prática da higienização torna-se a ordem do dia no discurso reformista: para dominar estes perigos e eliminar os pânicos que permeiam o cotidiano da cidade, são necessárias medidas higienizadoras e sanitarias. [...]. Na visão da burguesia, os proletários, devido às suas habitações e aos seus hábitos, eram diretamente culpados pela situação insalubre da cidade. [...]. Era necessário, portanto, o controle da circulação, da circulação das coisas e dos elementos, [...]. Enfim, a cidade, concebida como um corpo doente foi totalmente esquadrihada com o intuito de se diagnosticar e extirpar o mal. [...]. Portanto, o combate à insalubridade da cidade foi muito complexo e abrangente e ultrapassou as simples medidas profiláticas e emergenciais: impôs uma ordenação geral do espaço urbano, uma disciplinarização de seus usos [...] a higienização, dado seu caráter abrangente provocou intervenções tão amplas que higienizar as cidades praticamente correspondia a reformá-las completamente. [...]. As vítimas deste processo se encontravam nas camadas mais humildes que procuravam sua sobrevivência na cidade. Não só suas habitações e seus costumes, como também seu cotidiano, suas práticas culturais e suas formas de subsistência foram objetos do processo de disciplinarização social. [...]. Por fim, verifica-se que a atuação da medicina social congregou inúmeros interesses: a urgência da intervenção estatal na questão social, os esforços do capital comercial e financeiro em remodelar a cidade, os objetivos das elites no que se refere em disciplinar as massas e o corporativismo exarcebado da classe médica.” (MOREIRA, 1992, p.185-205).

foram sendo expulsos e removidos das áreas centrais para as periferias, num processo de “limpeza” ambiental e social, promovendo, assim, o *embelezamento da cidade*.

Após, temos os *planos de conjunto*, que vigoraram entre 1930 e 1965, com diretrizes que abrangiam todo o território e não apenas os centros. Aqui iniciam os zoneamentos; a legislação sobre uso e ocupação do solo; e a integração entre os bairros e o centro através do transporte.

Em seguida, temos os *planos de desenvolvimento integrado*, que vigoraram entre 1965 e 1971, e que começam a incorporar fatores socioeconômicos e metropolitanos, afora pensar o planejamento para além dos limites municipais. Uma característica desse momento é a apresentação de documentos longos, complexos e descolados da realidade.

Na fase a seguir, entre 1971 e 1992, os *planos sem mapas* que serviram como respostas ao plano anterior, dispensando os longos e detalhados documentos e até mesmo os mapas. Nesse período, o planejamento consistia apenas em apresentar as diretrizes e os objetivos a serem alcançados.

Na fase mais recente, a partir da promulgação da Constituição Federal em 1988 e, posteriormente, do Estatuto da Cidade em 2001, o planejamento urbano começa a ser observado como um processo político e de participação social, sendo o Plano Diretor o principal instrumento de planejamento.

Segundo Azevedo (2011, p.33-50), os anos de 1950, 1960 e 1970 evidenciaram que o planejamento havia se tornado uma ideologia de Estado. Especialmente entre as décadas de 60 e 70, nós iremos observar a consolidação do planejamento tradicional – Villaça (1999, p.177) denominou de planejamento urbano integrado –, e também a centralização¹³ das políticas de planejamento urbano no Governo Federal.

No período inicial do Regime Militar, em agosto de 1964, foi aprovada a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, por meio da Lei Federal nº 4380/64; cujas pertinências “compreendiam desde promover pesquisas e estudos relativos ao déficit

¹³ Em relação à centralização praticada pelo Governo Federal no Pré-1988, Fernanda Almeida (1987, p.64) afirma: “Assiste-se, na prática, à negação da Federação que, na teoria, se quer intocável. E seu esvaziamento completo não será surpresa, se não houver a reversão do movimento pendular que hoje acusa excessiva concentração de poder político e financeiro no governo central, em detrimento das autoridades estaduais e municipais. [...]. É que, por mais que o sistema comporte adaptações, não pode sobreviver onde se abdique da autonomia das unidades federadas, peça vital da delicada parceria que é, em última análise, a Federação”. Ou seja, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), estados e municípios não tinham autonomia para decidir suas questões, e o Governo Federal era quem influenciava e exercia, de forma centralizada, poderes sobre toda a Administração Pública. Somente a partir das CF/88 que a repartição de poderes entre os entes federativos – União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios – foi possível, conferindo-lhes a autonomia (Art. 18, CF/88). A CF/88 possibilitou a ampliação dos direitos fundamentais, sociais e políticos, e a descentralização político-administrativa na Administração Pública. No caso específico do município, os Art. 29 e Art. 30 da CF/88 irão definir as competências municipais.

habitacional, aspectos do planejamento físico, técnico e socioeconômico da habitação, até assessorar os municípios na elaboração ou adequação de seus planos diretores (VIZIOLI, 1998 *apud* OLIVEIRA *et al.*, 2018).

Com a criação do SERFHAU, os militares concentraram nas mãos de seus técnicos a missão de diagnosticar os problemas urbanos e propor as medidas que eles, os técnicos, julgavam ideais ou necessárias a serem adotadas. Não havia autonomia nos Estados e municípios e, muito menos, participação popular no planejamento urbano nesse período; sendo os cidadãos meros destinatários da política urbana. Inclusive, até mesmo os agentes políticos locais, como prefeitos – nomeados pelo governo central –, se submetiam aos (des)mandos dos técnicos, haja vista que o repasse de verbas do Governo Federal para os municípios estava condicionado ao plano diretor, e este último precisava da aprovação desses técnicos. Ou seja, os instrumentos de planejamento urbano eram um tipo de controle político (OLIVEIRA *et al.*, 2018).

Azevedo (2011, p.35-37) aferiu que no Pós-1964, houve maior produção de planos diretores pelos municípios; contudo, esses planos, nas palavras da autora, eram padronizados; seguidos igualmente pelas escalas locais e regionais; não contavam com a participação social; e, devido à padronização e à não atenção às particularidades dos municípios, eram quase sem aplicabilidade e muito focados no zoneamento.

Esse jeito de planejar a cidade implicou em mais críticas ao Regime Militar e sua maneira de lidar com a política urbana, contribuindo para o surgimento de movimentos sociais que reivindicavam desde o direito à moradia à efetiva participação no planejamento das cidades. Então, na década de 80, fora criada a Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR) que visava “a elaboração de propostas que atendessem às demandas dos movimentos urbanos” (AZEVEDO, 2011, p.36). Ainda segundo esta autora, intelectuais, artistas, religiosos e movimentos sociais se uniram e convergiram esforços para a reforma urbana através do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU).

Do MNRU surgiu a proposta da Reforma Urbana que exigia maior participação popular nas questões do planejamento urbano, e que se transformou na Emenda Popular nº 63¹⁴, dando corpo ao capítulo da Política Urbana da nossa atual Constituição Federal.

A chamada *Constituição Cidadã*, promulgada em 1988 no Brasil, irá trazer uma série de inovações, tendo com um dos princípios mais notáveis a gestão democrática. Também é

¹⁴ Emenda Popular é um instrumento pelo qual a população pode apresentar projetos de lei. A Emenda Popular nº 63 dispõe sobre a Reforma Urbana. Ver: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf>. Acesso: 08/11/2021.

previsto na Constituição a participação popular; a função social da propriedade; a obrigação de Planos Diretores para municípios com mais de 20.000 habitantes; a progressividade do IPTU; a regularização de posses por usucapião urbano, entre outros (AZEVEDO, 2011, p.35-37).

Com o término do Regime Militar e com o processo de reabertura e redemocratização do país, a década de 1980 marca o início de uma nova era. A política urbana toma ares mais democráticos e participativos, ainda que restassem traços da velha tecnocracia. Anos à frente, o Estatuto da Cidade, aprovado pela Lei Federal nº 10.257/01, trouxe novas concepções para política urbana, assim como instrumentos inovadores.

Em janeiro de 2003, o Brasil criava o Ministério das Cidades (MCIDADES)¹⁵, aumentando a articulação entre o Governo Federal e os municípios em prol da gestão e do planejamento urbano. Um dos marcos do MCIDADES foi à renomeação do Plano Diretor para “Plano Diretor Participativo”, evidenciando “a nova abordagem dispensada aos planos diretores, mais receptiva e acessível à população e mais próxima dos ideais da democracia participativa” (OLIVEIRA *et al.*, 2018).

Todos esses fatos, ocorridos no Pós-1988, impulsionaram a adesão dos municípios ao novo modelo de planejamento (difundidos nos Planos Diretores e leis orgânicas municipais); levaram à inclusão de novos instrumentos de política urbana; condicionaram a instituição de conselhos municipais de política urbana; permitiram a elaboração dos planos diretores pelos técnicos locais (com ou sem consultoria); viabilizaram o zoneamento mais qualificado; fortaleceram a proteção ambiental e cultural; etc. (AZEVEDO, 2011, p.35-37).

¹⁵ “Órgão extinto com a edição da Lei Nº 13.844, de 18 de Junho de 2019. As funções do antigo Ministério foram atribuídas ao Ministério do Desenvolvimento Regional. O ministério integrava a cúpula administrativa. Era diretamente subordinado à Presidência da República, auxiliando no exercício do Poder Executivo. Possuía autonomia técnica, financeira e administrativa para executar as ações nas suas áreas de competência. Também cabia a ele estabelecer estratégias, diretrizes e prioridades na aplicação de recursos públicos, bem como criar normas, acompanhar e avaliar programas federais. O titular da pasta era escolhido pelo presidente da República. O Ministério das Cidades foi criado em 1º de janeiro de 2003, a partir da Medida Provisória nº 103/2003, convertida na Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003. Constituíam áreas de competência do Ministério das Cidades: a) política de desenvolvimento urbano; b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; c) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano; d) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano; e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito; f) participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem como para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento. Missão: ‘melhorar as cidades, tornando-as mais humanas, social e economicamente justas e ambientalmente sustentáveis, por meio de gestão democrática e integração das políticas públicas de planejamento urbano, habitação, saneamento, mobilidade urbana, acessibilidade e trânsito de forma articulada com os entes federados e a sociedade’” (BRASIL, 2021).

Entretanto, a despeito da evolução, o padrão tradicional de planejamento permanece presente em muitos municípios, mesmo aqueles com obrigatoriedade de elaboração de planos diretores e que tiveram o processo de capacitação por meio da Campanha. O lugar-comum são experiências municipais que, mesmo inovando em alguns aspectos relacionados à forma de planejar, gerir o território e elaborar planos diretores, retroagem em relação a outros aspectos, associados às ideologias conservadoras, paradigmas tecnocráticos, práticas especulativas e desintegradas intersetorialmente (AZEVEDO, 2011, p.39).

Todos esses planos e processos de urbanização geraram muitos problemas para as cidades brasileiras. Durante muitas décadas do século XX, os problemas de urbanização foram arraigados com a importação de conceitos urbanísticos do exterior – principalmente da Europa e dos Estados Unidos, como apontou Villaça (1999) –, onde as necessárias considerações das realidades locais eram, muitas vezes, ignoradas. Villaça (1999) aponta que a prática de importar dos países centrais os conceitos e soluções urbanísticas, mesmo fazendo adaptações, implicaram no agravamento dos problemas urbanos; uma vez que a realidade local destoava da realidade dos países centrais. Em outras palavras, aquilo que funciona muito bem em um determinado país, não funcionará igualmente ou gerará os mesmos resultados noutro local.

Em síntese, o planejamento urbano brasileiro vem sofrendo mudanças há muitas décadas e, em que pese os problemas ainda recorrentes, é impossível negar os avanços que obtivemos, tais como o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Participativo e os instrumentos de gestão e planejamento urbano, como o Estudo de Impacto de Vizinhança, entre outros.

Ante o exposto, destacamos que conseguimos encontrar alguns vestígios dessas práticas de planejamento urbano do século XX nas cidades analisadas neste estudo. No caso de Niterói, por exemplo, aferimos que durante o período do governo militar de Médici (1969 a 1973), a cidade “experimentou um surto imobiliário sem precedentes” (MIZUBUTI, 1986 *apud* FONTENELLE e CORRÊA, 2013, p.176), com a construção de muitos empreendimentos – financiados pelo Poder Público, pelo mercado imobiliário, ou por ambos – e com a marginalização dos mais pobres. Tais práticas de expansão imobiliária e de marginalização ainda são pujantes. Bienenstein *et al.* (2015) fazem duras críticas ao Poder Público municipal de Niterói, devido a competência que este poder tem frente as questões de planejamento e de gestão da cidade. Dentre as alegações feitas pelos autores, destacamos aquela em que algumas obras financiadas e/ou encomendadas pela prefeitura municipal, como o Museu de Arte Contemporânea (MAC), teriam a finalidade de *embelezar* a cidade e, assim, promovê-la para nichos específicos. Embora os espaços fossem revitalizados, Bienenstein *et al.* (2015) afirmam que as obras encareceram e fortaleceram as desigualdades sociais e

espaciais em Niterói. Os autores ainda alegam que algumas obras executadas destoam da realidade urbana de Niterói, sendo, inclusive, inacessível para muitos moradores de baixa-renda, e utilizadas, principalmente, por turistas e moradores de classes média e alta. Já Itaboraí é uma cidade marcada pelos baixos indicadores socioeconômicos (IBGE, 2021) e pela precariedade de serviços públicos básicos, como fornecimento de água, de esgotamento sanitário, pavimentação e transporte, ao mesmo tempo em que recebe um amplo e moderno *shopping center* – Itaboraí Plaza Shopping. Tais informações nos fazem conjecturar que o planejamento urbano de ambas as cidades seguem ocorrendo sem a observação das peculiaridades, particularidades e necessidades locais, como acontecia no século passado.

1.4 Estudo de Impacto de Vizinhança: entre a gestão democrática da cidade e a garantia da cidade sustentável

1.4.1 A origem do instrumento

O Estatuto da Cidade, que completou 20 anos em 2021, têm suas origens atreladas ao Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano – PL nº 775/83¹⁶. Elaborado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU)¹⁷ na década de 70, o PL nº 775/83 representava a importância dos debates em torno das questões urbanas e, também, as reivindicações dos movimentos sociais, devido ao “momento de crise urbana” (ROCCO, 2009, p.28) em que vivíamos. O PL, que nunca chegou a ser aprovado, foi tema de debates acirrados, tramitando no Congresso Nacional entre 1983 a 1995, quando, finalmente, foi arquivado.

O referido projeto era fruto de intensa expectativa nacional, uma vez que o cenário brasileiro deparava-se com os momentos finais da ditadura e com o conseqüente surgimento de movimentos de bairro na luta pela Reforma Urbana. O crescimento da mobilização em torno de propostas reformistas das normas de uso e ocupação do

¹⁶ O PL nº 775/83 dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências. Foi proposto pelo Poder Executivo federal, sendo encaminhado à apreciação do plenário em 04/05/1983 e retirado de discussão em 13/07/1995, nunca tendo sido aprovado. O PL tinha como objetivos: a definição das normas de uso e ocupação solo; a caracterização da função social da propriedade urbana; a fixação de diretrizes, instrumentos urbanos, equipamentos urbanos, equipamentos comunitários; a elaboração de normas para a regularização fundiária de áreas urbanas; a criação do direito de preempção (preferência) e do direito de superfície em relação aos terrenos urbanos.

Ver: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=182231>. Acesso: 08/11/2021.

¹⁷ O ex-presidente da República José Sarney decretou a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU, em 20 de abril de 1979 através do Decreto nº 83.355/79, alterado pelo Decreto nº 91.145/85. A finalidade do CNDU é propor a política nacional de desenvolvimento urbano e acompanhar sua execução. Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1979/D83355.html e http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1985/D91145.html. Acesso: 08/11/2021.

solo urbano consolidou-se no Projeto de Lei nº 775/83 – que dispunha sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano, enviado ao Congresso Nacional pelo Governo Federal.

O Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano foi elaborado em um momento de crise urbana – em razão das disfunções espaciais, da segregação social do espaço e da especulação imobiliária, quando as práticas de participação popular, em ascensão com o fim da ditadura, deram origem aos “movimentos sociais urbanos”, que clamavam por mudanças estruturais (ROCCO, 2009, p.27-28).

A década de 1980 foi marcada pelo engajamento dos movimentos sociais e, também, pelo surgimento de novos movimentos sociais, bem como pelo fortalecimento de organizações sociais, como as associações de moradores e movimentos dos bairros, que propunham políticas públicas em prol das questões urbanas e das cidades sustentáveis (ROCCO, 2009, p.28-30).

Dos movimentos sociais, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) é o que mais se destaca, pois “teve uma abrangência nacional e reuniu profissionais liberais, principalmente arquitetos, engenheiros e advogados, e também setores ligados à igreja e aos movimentos sociais urbanos” (KOURY; OLIVEIRA, 2021). Ainda segundo os autores, foi durante a Assembleia Constituinte que muitos canais foram abertos para que a sociedade civil participasse do processo “da construção da democracia brasileira”.

O regimento interno da Assembleia Constituinte abriu muitos canais para que a sociedade civil organizada participasse da construção da democracia brasileira. Representantes de setores da sociedade civil foram convidados para participar das reuniões das comissões e subcomissões. Várias entidades puderam apresentar propostas concretas para os constituintes e foi permitido à iniciativa popular encaminhar emendas diretamente à Comissão sistematizadora e defendê-las no plenário da assembleia. As propostas deveriam ter no mínimo o apoio de 30 mil eleitores e serem encaminhadas por três entidades legalmente constituídas. Essa foi uma oportunidade para a formação de uma frente em defesa da Reforma Urbana. O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) teve uma abrangência nacional e reuniu profissionais liberais, principalmente os arquitetos, engenheiros e advogados, e também setores ligados à igreja e aos movimentos sociais urbanos. Bonduki (2018, p. 98-99) relata que o MNRU se reuniu pela primeira vez em 5 de maio de 1987 quando 63 entidades debateram em doze horas a proposta que seria apresentada no dia seguinte na 15ª Reunião ordinária da Subcomissão da Questão Urbana e Transportes. Mais tarde, **em 19 de agosto de 1987**, essa proposta seria **apresentada em forma de emenda popular à Comissão Sistematizadora, subscrita por 131 mil eleitores** e encaminhada pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), Federação Nacional de Arquitetos (FNA) e Federação Nacional de Engenheiros (FNE). Foi identificada como **Emenda Popular n. 63 que dispõe sobre a Reforma Urbana** (Brasil, 1988a) (KOURY; OLIVEIRA, 2021, grifo nosso).

Para alguns autores, a Emenda Popular nº 63 não ofereceu muitas inovações em relação ao que foi proposto no PL nº 775/83, “mas avançou na representação popular incluindo as reivindicações dos movimentos sociais urbanos” (KOURY; OLIVEIRA, 2021).

Em sua fala marcante, Santos explicou que as relações do homem com o território constituem uma forma cultural e política inseparável do conceito de cidadania. Portanto, a ampliação democrática da cidadania brasileira deveria considerar que o território fosse uma instância de produção de igualdade e não o seu inverso. Defendeu, assim, a produção de um novo pacto político-territorial, sob a recém instituída democracia, ressaltando que a reforma urbana era uma parte desse novo pacto social (Brasil, 1987i, p. 88-90).

Em seguida, Nabil Bonduki e os demais representantes do MNRU apresentaram a proposta que seria mais tarde encaminhada à Comissão Sistematizadora, e que ficou conhecida como Emenda Popular n. 63, que dispõe sobre a reforma urbana. Bonduki apresenta as 63 entidades de várias localidades que se reuniram para formar o movimento. Eram entidades ligadas aos movimentos sociais urbanos, à defesa dos direitos humanos, à igreja, sindicatos e associações de classe. Bonduki apresenta a proposta do MNRU por meio de quatro pontos básicos: 1) garantir os direitos urbanos; 2) limitar o direito de propriedade e controlar o direito de construir; 3) garantir que a produção da cidade, moradia, transportes e serviços públicos sejam uma responsabilidade do Estado e 4) garantir a participação da comunidade no processo de desenvolvimento urbano. Em sua apresentação da proposta, ele defende que a questão urbana ocupe um capítulo específico na Constituição (KOURY; OLIVEIRA, 2021).

De maneira geral, o capítulo sobre a política urbana e o próprio Estatuto da Cidade é considerado como “a evolução histórica da agenda da Reforma Urbana” (KOURY; OLIVEIRA, 2021). A partir do que foi apresentado pelos movimentos sociais e pela própria Emenda Popular nº 63, a Assembleia Constituinte assim redigiu o capítulo da política urbana brasileira:

CAPÍTULO II DA POLÍTICA URBANA

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

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a

para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL, 1988).

Como exposto, o Capítulo da Política Urbana na CF/88 traz diretrizes gerais que irão nortear as ações e intervenções governamentais no planejamento urbano e na gestão democrática¹⁸ da cidade, carecendo de lei específica para regulamentar tais diretrizes (ROCCO, 2009, p.30-32). Foi dessa necessidade e carência que o Estatuto da Cidade foi elaborado, sendo aprovado em 2001.

O Estatuto da Cidade, lei federal que institui a política urbana de que tratam os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, criou um sistema de normas e institutos que têm em seu cerne a ordem urbanística, fazendo nascer um direito urbano-ambiental dotado de institutos e características peculiares, enraizado e fundamentado no texto constitucional, que possibilita a construção do conceito de cidade sustentável, com suas contradições, dicotomias, perplexidades, antagonismos e pluralidade. O Estatuto da Cidade é a expressão legal da política pública urbano-ambiental, norma originadora de um sistema que interage com os diversos agentes que constrói em a cidade, e a reconhece em movimento, em um processo que precisa, de um lado, avaliar e dar conta das necessidades urbanas e de outro estabelecer os limites para a vida em sociedade, considerando que esta sociedade está cada vez mais dinâmica, exigente e com escassez de recursos naturais (PRESTES, 2003).

Prestes (2003) ainda ressalta que através do EC há uma “uma mudança de paradigma caracterizada pela análise da cidade e dos empreendimentos pontualmente considerados, a partir do direito urbano-ambiental”. Resumidamente, podemos afirmar que o Estatuto da Cidade versa sobre normas e diretrizes gerais no cumprimento da política urbana brasileira. As diretrizes estabelecem princípios de ordem pública e de interesse social que regulam o uso e a ocupação do solo urbano em prol da coletividade, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, garantindo assim o equilíbrio urbano-ambiental.

Todavia, ainda na década de 1990, período anterior ao EC, ocorreu um “esforço de elaboração coletiva por parte das prefeituras para incorporação, nas leis orgânicas e planos diretores, de novos instrumentos que expressassem a gestão democrática” (ROCCO, 2009,

¹⁸ Sobre a gestão democrática, Tenório (2005, p.22) afirma que ela ocorre quando o cidadão “não é apenas o eleitor e/ou contribuinte, mas igualmente o cidadão deliberativo”. Em sentido semelhante, Villela (2009, p.7) esclarece que a gestão democrática – ou participativa, nas palavras do autor – é “dialógica, e exercida por diversos atores sociais, sem a hierarquização e sem a tecnocracia”. Ambos os autores demonstram que a gestão democrática só ocorre quando os cidadãos participam ativamente dos processos – no nosso caso, nos processos de planejamento e gestão da cidade –, não sendo apenas destinatários passivos das decisões de técnicos e grupos específicos.

p.33) das cidades, tendo como pilar os artigos 182 e 183 da CF/88. Isso significa dizer que, embora não houvesse uma norma específica e de abrangência nacional que obrigasse os municípios a utilizarem os instrumentos instituídos na CF/88, alguns desses instrumentos, como é o caso do EIV, já vinham sendo utilizados por alguns municípios. O EIV já era mencionado, por exemplo, na Lei Orgânica do município de São Paulo, em 1990, sendo essa lei municipal “um dos primeiros textos legais no Brasil dispendo sobre Estudo de Impacto de Vizinhança” (ROCCO, 2009, p.158).

Nesta pesquisa, dentre os instrumentos da política urbana instituídos pelo Art. 4º do EC, destacamos o Estudo de Impacto de Vizinhança – que media os interesses da tríade Poder Público-Empreendedores-Cidadãos, a fim de garantir, para as gerações presentes e futuras, cidades sustentáveis. No Estatuto da Cidade, a primeira menção ao EIV é feita no Art. 4º, inciso VI e, posteriormente, o instrumento é tratado nos artigos 36, 37 e 38 do referido estatuto.

CAPÍTULO II DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Seção I

Dos instrumentos em geral

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

[...]

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

[...]

Seção XII

Do estudo de impacto de vizinhança

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

I – adensamento populacional;

II – equipamentos urbanos e comunitários;

III – uso e ocupação do solo;

IV – valorização imobiliária;

V – geração de tráfego e demanda por transporte público;

VI – ventilação e iluminação;

VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental (BRASIL, 2001).

Como esclarece Lollo e Röhm (2005), o EIV surge da necessidade de se avaliar impactos “de menor expressão espacial, mas que representam alterações significativas nas condições do meio ambiente urbano”; alterações essas que não eram contempladas pelo, já estabelecido, Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Em suma, o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV se origina das reivindicações acerca da necessidade de se identificar, valorar (quando possível) e analisar os impactos que empreendimentos e atividades causam na vizinhança instituída em área urbana, e a partir da identificação desses impactos, propor medidas que amenizem, compensem ou adaptem os impactos gerados (PRESTES, 2003; LOLLO; RÖHM, 2005; ROCCO, 2009; VENCESLAU, 2013)

1.4.2 Características gerais e finalidades

O Estatuto da Cidade fixou regras gerais sobre a política urbana para todo o país, e tem como objetivo¹⁹ o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. O EC também instituiu o instrumento urbanístico Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) como um mediador de possíveis conflitos advindos dos impactos (positivos e negativos) gerados por empreendimentos ou atividades implantados na cidade (BRASIL, 2001).

Sendo assim, o EIV visa ao enfrentamento de problemas urbanos, coibindo a implantação de empreendimentos ou atividades que possam causar danos e/ou degradação ao meio ambiente urbano e a vizinhança; mediando e harmonizando os interesses coletivos e particulares; assegurando, inclusive, a função social da cidade e da propriedade urbana (BRASIL, 2001; PRESTES, 2003; LOLLO; RÖHM, 2005; ROCCO, 2009).

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) está dentre os instrumentos de gestão que dependem da regulamentação municipal e que permitem a avaliação dos impactos causados por empreendimentos e atividades urbanas. Trata-se de um instrumento contemporâneo, que atende às exigências da vida moderna e que está integrado ao direito urbano-ambiental, que tem sua matriz no cumprimento da função social da propriedade. A partir da análise dos impactos é possível avaliar a pertinência da implantação do empreendimento ou atividade no local indicado, ou seja, avaliar se o proposto está adequado ao local, estabelecendo uma relação da cidade com o empreendimento e do empreendimento com a cidade, considerando o meio no qual está inserido. Além disso, a partir da avaliação de impactos é possível apontar formas de mitigação do impacto gerado, ou seja, minoração dos efeitos do empreendimento ou atividade no meio urbano, além de medidas compensatórias para o mesmo meio no qual a atividade ou empreendimento se instalará (PRESTES, 2003).

¹⁹ “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:” (BRASIL, 2001).

De modo geral, os autores, como Prestes (2003) e Rocco (2009), apontam que o EIV tem por preocupação a ordem urbanística, o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado da cidade, tendo a população urbana um importante papel participativo e decisório no planejamento urbano – tal prática demonstra o rompimento com o modo tradicional de planejar a cidade do século XX, que era restrito ao Poder Público e aos grandes proprietários.

Por certo, a principal característica do Estudo de Impacto de Vizinhança é a democratização das decisões proferidas sobre a possibilidade de instalação, ou não, de determinados empreendimentos a serem realizados na cidade. Ele representa a “voz dos bairros e comunidades que estejam expostos aos impactos dos grandes empreendimentos. Dessa maneira, consagra o Direito de Vizinhança como parte integrante da política urbana, condicionando o direito de propriedade [...] o Estudo de Impacto de Vizinhança tem a virtude de tornar conhecidos problemas relacionados à ordem urbanística e, em decorrência disso, incentivar a construção de uma cidadania participativa representada pela vizinhança envolvida” (ROCCO, 2009, p.25).

Rocco (2009, p.23-51) nos recorda que incumbe ao Poder Público municipal (Art. 36, do EC) estabelecer por meio de lei específica os empreendimentos e atividades, públicas ou privadas, que deverão elaborar estudo prévio de Impacto de Vizinhança, para que lhes sejam concedidos licença ou autorização para construção, ampliação ou funcionamento, bem como estabelecer os casos em que o EIV será dispensável²⁰.

Os critérios mínimos (Art. 37, do EC) aos quais os municípios deverão se ater na elaboração da lei específica sobre EIV, são: (i) adensamento populacional; (ii) equipamentos urbanos e comunitários²¹; (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. Esses critérios podem, e devem ser complementados em lei municipal específica, atendo-se, inclusive, para as particularidades, especificidades e necessidades locais. Tal averiguação prévia objetiva potencializar os impactos positivos, bem como identificar e propor soluções e medidas mitigadoras ou compensatórias nos casos de impactos negativos. Em casos que as medidas sejam insuficientes frente aos impactos negativos identificados, cabe ao Poder Público municipal negar a licença ou autorização ao proponente.

²⁰ Rocco (2009, p.101) explica que o EIV não é para toda e qualquer atividade urbana, mas para aquela que seja efetiva ou potencialmente causadora de impactos urbanísticos que alterem o conjunto de elementos que formam a cidade sustentável. Os critérios para obrigatoriedade ou dispensa do EIV são variáveis e devem se ater as características urbanas locais (*idem*, p.55).

²¹ Os equipamentos urbanos e comunitários estão definidos no Art.º 2º, do Decreto nº 7341/10. Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7341.htm. Acesso: 05/10/2021.

A autonomia dada ao Poder Público municipal, para que este legisle e decida quais empreendimentos e atividades são obrigadas ou não a realizar o estudo prévio de Impacto de Vizinhança gera algumas indagações e preocupações. Acerca disso, Rocco (2009) discorre sobre as desvantagens da autonomia municipal aplicada ao EIV:

Os riscos associados a essa liberdade, que tem origem no dispositivo constitucional que trata das competências legislativas concorrente (art.24 – CF/88), reside no fato de que os municípios estabelecerão estas regras em obediência as suas peculiaridades políticas e partidárias, que não raras vezes, estão vinculadas ao capital econômico, à construção civil e à especulação imobiliária. Nesses casos, certamente vão limitar a aplicação do estudo aos casos mais complexos, a fim de impedir os processos de participação social na gestão cotidiana das cidades (ROCCO, 2009, p.48).

Contudo, o autor também traz um argumento favorável à autonomia municipal, uma vez que o município é o ente da federação mais próximo e com melhor acesso pelo cidadão, o que impulsiona o exercício da cidadania e do controle social sobre o planejamento urbano e gestão da cidade.

Por outro lado, há vantagens para o exercício do controle social, haja vista que o Poder Público municipal é o mais próximo e acessível por parte dos cidadãos – que moram, habitam e transitam necessariamente nas cidades, e relativamente num estado ou na União. Isto é, o exercício da cidadania – pressuposto presente no instrumento da avaliação de impactos de vizinhança, é muito mais viável na cidade, junto ao Poder Público municipal (ROCCO, 2009, p.48-49).

Segundo Prestes (2003), um grande desafio para os gestores públicos é definir os critérios que servirão para avaliar os impactos e a definição dos empreendimentos e atividades que necessitarão de EIV, haja vista que na avaliação de impactos devemos considerar todo o cenário, e não apenas fragmentos.

Um dos grandes desafios para os gestores públicos consiste em superar a visão fragmentada das análises. O mesmo curso d água que é manancial para quem trabalha com recursos hídricos, é corpo receptor para quem trabalha com águas servidas (esgoto). A danceteria que é ponto de encontro de jovens é fonte de poluição sonora insuportável para a vizinhança das imediações. O shopping que gera emprego e movimentação a cidade, também ocasiona grande congestionamento, porque não possui vias adequadas a sua acessibilidade. O desafio consiste em todas as áreas do conhecimento que interferem no processo de aprovação urbanística e ambiental buscarem uma nova síntese que supere a visão fragmentada das análises, implicando numa decisão mais abrangente e que gere melhor qualidade de vida (PRESTES, 2003).

Sobre os critérios que deverão ser analisados no EIV, existe uma preocupação com as definições e opções feitas por parte dos municípios (LOLLO; RÖHM, 2005). Parte da

preocupação se dá pelo fato de muitos municípios apenas copiam os critérios mínimos elencados no Estatuto da Cidade, como é o caso de Itaboraí (Lei nº 2078/08); enquanto outros criam critérios muito específicos que, por vezes, são desconectados da realidade local, como acontece no município de Maricá (Lei municipal nº 2777/17). Outro problema apontado na literatura são as definições e medidas muito rígidas sobre o porte do empreendimento ou atividade, área de influência, grau de impacto e, até mesmo, a previsão em lei das medidas exclusivas que deverão ser adotadas no caso de certo tipos de impactos, ignorando as sugestões de empreendedores e da sociedade. Citamos como exemplo Niterói que, dentre os critérios estabelecidos em lei, os “edifícios garagem com área total construída (ATC) igual ou superior a trinta mil metros quadrados (30.000m²)” (NITERÓI, 2003) deverão elaborar o EIV. Ora, no caso de Niterói, se o empreendedor diminuir poucos metros quadrados da planta do empreendimento, ele será menos impactante quanto seria com 30.000m² ou mais?

Pilotto, Santoro e Freitas (2013) afirmam que é prática comum os municípios definirem de quais empreendimentos ou atividades exigirão o EIV “a partir da linha de corte de área construída e quantidade de vagas de estacionamento, ou pelo porte e tipo de atividade”. Para estes autores, essas definições são insuficientes, sendo recomendável incluir os seguintes critérios:

- (i) a questão dos impactos sinérgicos e cumulativos, que podem estar associados a empreendimentos de porte menor, mas situados próximos uns dos outros; (ii) a questão da localização do empreendimento, já que o empreendimento pode levar a diferentes impactos dependendo da região da cidade; (iii) as grandes alterações volumétricas, que transformam consideravelmente a paisagem e o sítio urbano, promovendo amplas áreas impermeabilizadas, entre outros fatores; e (iv) os empreendimentos de pequeno porte, que possuem poucas vagas, mas atraem um grande número de viagens e utilizam as ruas para suportar este afluxo (PILOTTO; SANTORO; FREITAS, 2013).

Incorporando as sugestões de Pilotto, Santoro e Freitas (2013), os critérios precisos e/ou inflexíveis devem dar espaço a outros com maior flexibilidade e adaptabilidade a realidade local. No mesmo sentido, Rocco (2009, p.56) sugere que o EIV seja “exigido apenas para aqueles que possam causar significativa degradação da ordem urbanística”, pois esses empreendimentos e atividades alteram, nas palavras do autor, “o conjunto de elementos formadores da idéia de cidade sustentável” (ROCCO, 2009, p.101).

Pilotto, Santoro, Freitas (2013) e Rocco (2009) não atribuem valores métricos aos critérios, ou aos tipos de empreendimentos e atividades que dependerão de EIV para receberem licenciamento ou autorização. Eles afirmam que o empreendimento ou atividade deve ser avaliado segundo a sua capacidade de impactar a vizinhança, independente de sua

volumetria. Como apontando nas linhas anteriores, até mesmo um pequeno empreendimento pode causar grande impacto, seja na geração de tráfego ou na demanda por transporte público; enquanto um grande empreendimento, numa área mais isolada da cidade, pode causar impactos mínimos. Daí surge à necessidade de estudar e avaliar as condições locais e, como aponta Rocco (2009), é necessário avaliar as possibilidades futuras de impacto, haja vista que a sustentabilidade da cidade, necessariamente, envolve as gerações presentes e as futuras.

Retomando os critérios mínimos estipulados pelo Estatuto da Cidade, esta autora elaborou um quadro onde são apresentados os critérios mínimos elencados no Art.37 do EC e seus respectivos propósitos, conforme explicação de Venceslau (2008).

Quadro 2: Art. 37 do EC – critérios e propósitos

CRITÉRIO	PROPÓSITO
I – adensamento populacional	<ul style="list-style-type: none"> - Aproveitamento de equipamentos e serviços públicos para a população. - Dimensionar as redes e serviços com a finalidade de observar a pouca, a superutilização ou a insuficiência delas para atender a população. - Mensurar o impacto na malha urbana. - Avaliar as demandas e tendências no desenvolvimento urbano. - Avaliar aspectos socioeconômicos. - Analisar a capacidade de geração de fluxos interbairros. - Avaliar a atração de novos moradores. - Prever a implantação de núcleos habitacionais subnormais na vizinhança. - Prever possíveis alterações na conformação do bairro, no modo de vida da vizinhança.
II – equipamentos urbanos e comunitários	<ul style="list-style-type: none"> - Examinar a necessidade da inclusão de equipamentos não existentes ou não previstos para o local. - Evidenciar a compatibilidade do empreendimento ou atividade com a capacidade das redes de infraestrutura urbana, principalmente redes de águas e esgoto. - Indicar os efeitos da impermeabilização do solo. - Evidenciar a compatibilidade de drenagem de águas pluviais com o aumento do volume e velocidade de escoamento das águas, considerando impermeabilização da área a ser construída. - Apresentar a demanda de consumo de energia elétrica, inclusive a pública, e a de telecomunicações. - Estimar e identificar os tipos de resíduos sólidos, explicando, inclusive, como será feita a coleta, destinação e tratamento deles.
III – uso e ocupação do solo	<ul style="list-style-type: none"> - Informar o ajustamento do empreendimento ao uso do solo preestabelecido. - Indicar usos e ocupações previstos para os terrenos vizinhos. - Avaliar as tendências de ocupação na vizinhança motivadas pelo empreendimento ou atividade. - Indicar que o empreendimento ou atividade está em consonância com as leis e normas de uso e ocupação do solo, como, por exemplo, o Código de Obras e Edificações, Código de Posturas, Resolução CONAMA nº 01/90, entre outros.
IV – valorização imobiliária	<ul style="list-style-type: none"> - Apontar como ocorrerá a valorização ou desvalorização imobiliária na vizinhança. - Indicar as tendências e transformações urbanísticas induzidas pelo empreendimento ou atividade que irão impactar diretamente o valor dos imóveis da vizinhança.

V – geração de tráfego e demanda por transporte público	<ul style="list-style-type: none"> - Avaliar o incremento do fluxo de veículos e seus desdobramentos na malha urbana. - Prever a reformulação viária, quando necessária, adequando-a ao tráfego. - Avaliar a necessidade de possíveis desapropriações imobiliárias no entorno para alargamento e/ou abertura de novas vias. - Prever a necessidade de implementação de linhas de transporte público e de equipamentos necessários, tais como parada de ônibus, semáforos, etc. - Analisar questões específicas de engenharia de tráfego. - Prever a necessidade de utilização de elementos obstaculizadores, como quebra-molas, tachões, cancelas e outros. - Analisar a estabilidade das construções vizinhas, em especial das mais antigas, tendo em vista o aumento da vibração provocada pelo tráfego de veículos. - Avaliar a necessidade de restrições de tráfego. - Detalhar as soluções adotadas para área de manobra e estacionamento, assim como determinar o calçamento, escadaria e rampas de acesso para pessoas com deficiência.
VI – ventilação e iluminação;	<ul style="list-style-type: none"> - Examinar profundamente as condições de ventilação, insolação, radiação e luminosidade preexistente no local e seus impactos na vizinhança. - Avaliar possíveis alterações no microclima da vizinhança tendo em vista a implantação do empreendimento ou atividade. - Harmonizar as construções ao clima e as características locais. - Promover conforto térmico e redução de impactos ambientais, indicando o melhor posicionamento do empreendimento ou atividade no lote/terreno. - Avaliar se o projeto urbanístico e arquitetônico do empreendimento incorporou os princípios da bioclimatologia (estudo da relação dos seres vivos com o clima).
VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.	<ul style="list-style-type: none"> - Verificar a compatibilidade do empreendimento ou atividade com a paisagem urbana local através de estudos volumétricos e de escalas. - Avaliar as questões relacionadas à poluição visual. - Avaliar os impactos diretos e visíveis sobre bens tombados. - Prever os desdobramentos que impactariam ou representariam risco à preservação da memória local. - Analisar a importância histórica das imediações do empreendimento ou atividade, e identificar os conjuntos ou edificação isolada que tenham agregado valor histórico e cultural, promovendo a sua preservação. - Considerar o patrimônio imaterial, como festas populares ou atos religiosos, e analisar as possíveis interferências que possam ser causadas pelo empreendimento ou atividade.

Fonte: VENCESLAU (2008) (Adaptação desta autora).

Esse é o conjunto mínimo de critérios a serem considerados pela legislação específica de Estudo de Impacto de Vizinhança. Por certo, cabe ao Poder Público municipal empregar esses critérios em sua legislação e ampliá-los, considerando as especificidades e necessidades da população e da própria cidade. Logo, não há impeditivo para que outros critérios sejam contemplados, sendo, pelo contrário, a inclusão de novos critérios incentivados por autores como Rocco (2009), Lollo e Röhm (2005) e Venceslau (2008).

Lollo e Röhm (2005) afirmam que as “deficiências encontradas nos estudos de impacto de vizinhança geralmente desenvolvidos no Brasil podem ser divididas em duas categorias: deficiências provenientes da legislação e deficiências decorrentes da forma de condução dos trabalhos”. Para os autores, algumas legislações são vagas, ambíguas, e não dão a devida atenção a temas sensíveis como, por exemplo, a paisagem urbana e o patrimônio cultural, onde se considera “apenas o patrimônio histórico e artístico e aspectos paisagísticos,

não valorizando devidamente a proteção de componentes do meio físico” (LOLLO; RÖHM, 2005); e a partir da deficiência da lei, a execução do estudo também não alcança resultados plenamente satisfatórios.

Corroborando com os apontamentos feitos por Lollo e Röhm (2005), Venceslau (2013) afirma que, embora “não se constitua o escopo do EIV uma novidade”, o instrumento ainda “é um grande desconhecido” até mesmo por profissionais do Direito, do Urbanismo e de muitos gestores públicos, carecendo, então, de maior visibilidade. Para a autora é urgente que os municípios regulamentem o EIV, a fim de se evitar a degradação do “seu espaço ambiental urbano pela implementação de empreendimentos inadequados”. A legislação municipal deve considerar todos os critérios mínimos do Art. 37 do EC e, preferencialmente, incluir novos critérios, como a avaliação dos impactos do empreendimento ou atividade na saúde humana e animal e os impactos no conforto acústico local (VENCESLAU, 2008).

Para além dos critérios a serem avaliados pelo EIV, o Art. 37 do EC trata também da publicidade dos documentos do instrumento. O Estatuto da Cidade afirma que tais documentos devem ficar disponíveis “no órgão competente do Poder Público municipal” (BRASIL, 2001) para quaisquer interessados acessá-los. Para Rocco (2009, p.55), essa é uma das “características fundamentais” do EIV, ou seja, a possibilidade de qualquer interessado poder ter acesso à informação. Porém, há uma consideração a ser feita sobre os documentos ao qual o Estatuto da Cidade se refere. Apesar dos artigos 36, 37 e 38 do EC não serem taxativos, esses documentos se referem ao Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), propriamente dito, e ao Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV) que, como explica Rocco (2009), são diferentes não apenas na nomenclatura, mas nas funções também.

Neste caminho, o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV tem natureza eminentemente técnica, produzido com base em diagnóstico da área potencialmente afetada pelas atividades propostas, assim como com a análise dos efeitos diretos e indiretos, positivos e negativos, das obras e do funcionamento propriamente considerado na vizinhança e no ordenamento urbanístico. Deve incluir, também, alternativas de localização e o conjunto de medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos gerados.

Já o Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV, deve ser documento elaborado com um resumo das análises do estudo, escrito em linguagem popular e de forma que seja compreensível e acessível a qualquer cidadão, independentemente de formação técnica ou profissional. É o documento que servirá de consulta à população e de fundamento para a requisição de agendamento de audiência pública (ROCCO, 2009, p.41).

Retomando a questão da publicidade do EIV, Venceslau (2008) sugere que na própria legislação municipal específica sobre EIV haja a exigência do uso de linguagem “de fácil compreensão pela comunidade interessada”; afinal, a sociedade é composta por indivíduos

diferentes e com graus diferentes de instrução e de capacidade interpretativa. Logo, os documentos devem ser de fácil leitura e compreensão o que, nos termos de Venceslau (2008), possibilitará que o EIV venha a “conquistar’ o público que o analisa”.

Prestes (2003), Venceslau (2008) e Rocco (2009) consideram a audiência pública um dos meios mais adequados para debater o conteúdo do EIV e criar um ambiente dialógico entre o Poder Público, os empreendedores e os cidadãos. É na audiência que as pessoas poderão expor suas ambições, necessidades e temores, promovendo, assim, um franco debate sobre a implantação e sobre os impactos que os empreendimentos e atividades possam vir a causar à vizinhança.

No entanto, há de se considerar que a decisão final sobre o licenciamento ou autorização do empreendimento ou atividade é incumbência do Poder Público municipal, como destaca Venceslau (2008).

Ressalve-se, contudo, que tanto a participação popular como as conclusões do estudo são auxiliares no processo, o que pode frustrar a expectativa da comunidade. **Cabe ao administrador público avaliar os elementos dispostos no EIV e as considerações feitas na audiência**, que podem ser conflitantes ou contraditórias, e acatá-las ou refutá-las, fundamentando sua decisão (VENCESLAU, 2008, grifo nosso).

A prerrogativa dada ao administrador público de decisão final se conecta com duas situações: (a) existem aqueles empreendimentos e atividades que não são desejadas por nenhuma vizinhança – como cemitérios e aterros sanitários –, mas que são necessários, cabendo ao Poder Público municipal “chegar a uma equação satisfatória entre o ônus e os benefícios do empreendimento” (VENCESLAU, 2008); e (b) evitar “o risco de abuso por parte da própria sociedade civil” (VENCESLAU, 2008) que poderia instrumentaliza o EIV e promover a segregação socioespacial.

A exigência de EIV embute também o risco de abuso por parte da própria sociedade civil. Algumas comunidades, principalmente em regiões elitizadas – historicamente beneficiadas pelas restrições na legislação urbanística – podem instrumentalizar de forma perversa esse tipo de recurso. Um exemplo recente é de um conjunto de edifícios a ser construído no Alto de Pinheiros, bairro de São Paulo. Neste caso, a sociedade de amigos do bairro protestou contra o empreendimento, sob o argumento excludente de que ele “popularizaria” o bairro. Como um dos resultados da pressão, o empreendimento reduziu o número de unidades e aumentou sua metragem, evitando assim uma suposta ameaça à qualidade de vida do bairro, decorrente da chegada de moradores de padrão econômico presumivelmente mais baixo (VENCESLAU, 2008).

Por fim, o Art. 38 do Estatuto da Cidade distingue o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), ao destacar que o EIV não substitui o EIA, haja vista que o EIV é voltado para empreendimentos e atividades implantados em área urbana, é mais simples e regido por lei municipal; enquanto o EIA é anterior ao EIV, e é mais complexo, abrangente e regulamentado por legislação ambiental federal – Resolução CONAMA²² nº 01/86. Em tópico próprio, trataremos com mais afinco as semelhanças e as diferenças entre EIV e EIA.

1.4.2.1 Conceitos

1.4.2.1.1 Vizinhança

Nós nos organizamos no e nos relacionamos com o espaço, e *vizinhança* é um conceito espacial e que se refere às relações espaciais. O espaço também serve de referência para que determinemos nossa “organização política e administrativa” enquanto sociedade, bem como impõe limites à atuação do poder público (ROCCO, 2009, p.63-65). Portanto, vizinhança e espaço estão vinculados.

O modo como nos organizamos enquanto sociedade irá refletir no modo de organização do espaço e, este último, pode ser tanto um espaço público, logo, de interesse público, como um espaço privado, subordinado às regras do direito privado.

Rocco (2009, p.71-74) ressalta, primeiramente, que o tempo também é uma referência para as pessoas, e que o Direito está sujeito às mudanças sociais e culturais das sociedades, se adaptando as novas demandas ao longo do tempo. O autor também afirma que os direitos de vizinhança passam a existir da necessidade de se resolver problemas entre vizinhos²³.

No ramo do direito privado, o Direito de Vizinhança tem por responsabilidade dirimir os conflitos de interesses, causados por interferências de uma propriedade a outra próxima, ou seja, de um vizinho a outro. As normas, de uma maneira geral, intentam administrar, mediar ou, até mesmo, dirimir os conflitos entre proprietários através da definição de regras básicas

²² O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, instituído pela Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Em linhas gerais, o CONAMA existe para assessorar, estudar e propor ao Governo políticas públicas voltadas para as questões ambientais, como exploração e conservação do meio ambiente, bem como criar normas e padrões para garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado necessário à qualidade de vida. Ver: <http://conama.mma.gov.br/o-que-e-o-conama>. Acesso: 09/11/2021.

²³ “... vizinho é aquele que se encontra em prédio confinante”, sendo que prédio, nesse caso, “abrange a propriedade imóvel de forma geral, tenha ou não área construída” (ROCCO, 2009, p.72).

de convivência entre vizinhos. E, como afirmou Rocco (2009), as normas tendem a ser modificadas ao passar dos anos, por motivos e demandas diversas.

O Código Civil brasileiro de 1916, ao tratar da propriedade privada como um bem absoluto, vinculado quase que exclusivamente à vontade de seu possuidor, expressava os costumes de uma elite nacional que concentrava poderes excessivos no “cidadão” do sexo masculino, de cor branca e possuidor de bens. As relações com o meio ambiente previstas no referido código limitavam, no campo normativo, a legitimidade de defesa de recursos ambientais ao proprietário de um bem imóvel – quando terceiros atingissem ou ameaçassem a integridade deste patrimônio e as pessoas que nele habitassem. [...].

Então, o vizinho da década de 1910 não tem praticamente semelhança com o vizinho do século XXI, [...]. É, enfim, **o efeito temporal atuando sobre regras e conceitos do funcionamento das sociedades humanas** (ROCCO, 2009, p.75-76, grifo nosso).

O Estatuto da Cidade é um dos marcos para a nova concepção do Direito de Vizinhança. Se antes, no início do século XX, o interesse privado se sobrepunha ao interesse coletivo, e o vizinho era apenas aquele “colado” ao imóvel, o EC traz uma abordagem inédita para o conceito de vizinhança – e para o Direito de Vizinhança – ao romper com as barreiras do direito privado e elencar uma nova ordem de direitos difusos que considera, no âmbito da vizinhança, os interesses coletivos, haja vista que “EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da **população residente na área e suas proximidades**” (BRASIL, 2001, grifo nosso).

Na literatura mais recente, o conceito de vizinhança vai abarcar a noção de propriedades adjacentes, bem como as relações individuais de vizinhos próximos e/ou mais afastados (ROCCO, 2009). Rocco ainda nos orienta a não restringir o conceito de vizinhança apenas à espacialidade, mas incluímos neste conceito as relações de interesses individuais e coletivos daqueles que se sintam prejudicados no seu sossego, segurança e saúde. Isso porque certos impactos têm facilidade na mobilidade – como a poluição sonora e a do ar –, e os vizinhos podem ser tanto aqueles que estão espacialmente próximos à fonte causadora do impacto, como aqueles que se encontram um pouco mais distantes. O autor defende que “a definição de vizinhança deve estar sob os cuidados do próprio EIV” (ROCCO, 2009, p.86). Daí surge a necessidade de se definir a abrangência dos impactos, delimitando a área de influência e o campo de legitimados a pleitear reparação pelos impactos negativos e danos causados (ROCCO, 2009, p.107).

Venceslau (2008) confirma que é comum limitar a vizinhança “às vias lindeiras e quarteirões vizinhos, com atenção aos entroncamentos de tráfego mais próximos e a outros pólos geradores de fluxos nas redondezas”, mas, assim como Rocco (2009), Venceslau (2008) considera que “não é razoável delimitar como vizinhança apenas os imóveis limítrofes ao

empreendimento e vias próximas, pois os impactos gerados podem se desdobrar para além da área considerada”.

É “fundamental que o conceito de vizinhança se estenda geograficamente de forma direta e proporcional aos impactos gerados” (VENCESLAU, 2008). Tal afirmativa demonstra que o conceito de vizinhança não deve se ater exclusivamente a localização geográfica, mas considerar a capacidade de alcance do impacto gerado.

Nos casos dos municípios estudados, ambas as legislações específicas de EIV trazem suas próprias denotações de vizinhança. Na legislação niteroiense, o Art. 2º da Lei Ordinária nº 2051/03 define que vizinhança abarca as “imediações do local onde se propõe o empreendimento ou atividade considerada uma área de até cem metros a partir dos limites do terreno”; e no caso de Itaboraí, o Art. 3º, parágrafo único, da Lei municipal nº 2078/08, considera que vizinhança é “o meio humano e o meio físico onde convive o agrupamento populacional que sofrerá o impacto de um projeto ou empreendimento”. Ainda no caso de Itaboraí, o Art. 2º, inciso IV, da referida lei, determina que o EIV avalie a alteração do valor dos imóveis que se localizem num raio de 200 metros a partir do ponto central do empreendimento, o que nos remete a prática de limitar a vizinhança por proximidade geográfica.

As legislações específicas dos dois municípios estudados definem a vizinhança pelos limítrofes. Nesses casos, vizinhos são aqueles que estão localizados espacialmente próximos aos empreendimentos ou atividades. As legislações municipais não trazem, no corpo de seus textos, como tratarão a vizinhança mais afastada que, porventura, venham a ser impactadas e/ou sofram danos por causa do empreendimento ou atividade.

1.4.2.1.2 Área de Influência

Quando Milton Santos (1959) aborda o conceito de cidade, o autor, indiretamente, também traz a noção de área de influência – ou *zona de influência*. Para Santos (1959, p.7), a cidade “preside as relações de um espaço maior, em seu derredor”, o que significa dizer que a cidade irá impactar outros espaços para além dos seus limites geográficos e administrativos. A *zona de influência* (SANTOS, 1959, p.7) se refere, então, ao alcance das ações e dos impactos que uma cidade desempenha, direta ou indiretamente, sobre outros espaços.

Áreas de Influência comumente são classificadas em diretas ou indiretas (OIKOS, 2002). *Área Diretamente Afetada (ADA)* ou *Área de Influência Indireta (AII)*, segundo o relatório da OIKOS (2002), corresponde, respectivamente, a área mais próxima e que

diretamente sofrerá as alterações ambientais, estruturais e socioeconômicas decorrentes da implementação do empreendimento; e área ou região que, apesar de estar mais afastada do empreendimento, também sofrerá alterações ambientais, estruturais e socioeconômicas devido à interação com o empreendimento.

No caso dos municípios estudados, o município de Itaboraí estabeleceu, através de Orientação Técnica, a *Área de Influência Imediata (AII)* – entorno urbano e entorno rural – e a *Área de Influência Mediata (AIM)* – entorno urbano e entorno rural. A AII (direta) e a AIM (indireta) são designadas a partir de metragem específica, como podemos observar na Figura 1 abaixo:

Figura 1: Caracterização da Área de Influência – Itaboraí

III. CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE INFLUÊNCIA
<p>Além dos itens exigidos pela Lei Municipal n. 2.078/2008, para cada item a seguir deve-se considerar o diagnóstico, definir os impactos positivos e/ou negativos e apresentar as medidas mitigadoras, compensatórias ou potencializadoras nas áreas de influência, conforme indicações abaixo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Área de Influência Imediata (para empreendimentos com entorno urbano) - raio de 400m a partir do perímetro do empreendimento, representado em mapa; • Área de Influência Mediata (para empreendimentos com entorno urbano) - raio entre 400m a 800m, a partir do perímetro do empreendimento, representado em mapa; • Área de Influência Imediata (para empreendimentos com entorno rural) - raio de 1.500m a partir do perímetro do empreendimento, representado em mapa; • Área de Influência Mediata (para empreendimentos com entorno rural) - raio entre 1.500m a 3.000m, a partir do perímetro do empreendimento, representado em mapa. <p>OBS: para os itens sinalizados com *, considerar a área de influência indicada.</p>

Fonte: ITABORAÍ, 2008.

Niterói, por sua vez, traz no texto da Lei Ordinária nº 2051/03 que o proponente do empreendimento ou atividade deverá avaliar os impactos sobre a vizinhança; na vegetação e arborização urbana; na infraestrutura urbana; no sistema viário; na morfologia urbana; no microclima imediato ao empreendimento; e impactos na fase de execução das obras. Porém, a lei não é taxativa sobre o que considera como área de influência direta ou indireta. Essa distinção entre as áreas costuma ser feita através de Instruções Técnicas designadas particularmente para cada tipo de empreendimento ou atividade. A título de exemplo, para o empreendimento “Residencial Multifamiliar na Av. Sete de Setembro, nº 56 – Icaraí”, o entorno imediato (ou seja, a área de influência direta) compreende o raio de 500 metros a partir do perímetro do residencial.

Figura 2: Instrução Técnica: 28/2013 - Niterói

Residencial Multifamiliar na Av. Sete de Setembro, nº 56- Icaraí

Instrução Técnica : 28/2013

Processo : 080/003300/2010

Esta instrução técnica orienta, na conformidade da decisão judicial – processo 0020058.73.2010.8.19.0000 a elaboração do Estudo e do Relatório de Impacto de Vizinhança do empreendimento situado na Av. Sete de Setembro, nº 56 - Icaraí.

Utilizando os parâmetros da Lei 2051/2003 a área de vizinhança do empreendimento inclui os bairros Icaraí, Santa Rosa, Centro, Vital Brasil e São Franciscol e considera-se o entorno imediato ao empreendimento, a área compreendida no raio de 500 metros a partir do perímetro do empreendimento.

Fonte: NITERÓI, 2013.

Ainda segundo essa instrução, o EIV deverá indicar os “bens tombados patrimoniais, edificados e naturais nas esferas municipal, estadual e federal na área de estudo, especialmente na fração urbana e no **raio de 300m** contados do perímetro do imóvel” (NITERÓI, 2013, grifo nosso), assim como indicar os “cursos d’água no entorno do empreendimento num **raio de 100m** a partir do perímetro do empreendimento” (NITERÓI, 2013, grifo nosso). A instrução técnica determina a área de influência direta, no entanto, a área de influência indireta será determinada pelo próprio EIV.

1.4.2.1.3 Impacto Urbano

Tomando emprestadas as palavras de Rehbein e Ross (2010), nesta subseção, não pretendemos definir ou conceituar *impacto urbano*, mas atribuir significado à expressão.

Moreira (1997) afirma que a partir do conceito de impacto ambiental²⁴ é possível dar significado ao impacto urbano. Se impacto ambiental retrata a impossibilidade ou dificuldade

²⁴ Impacto ambiental é definido no Art. 1º da Resolução CONAMA 001/86 – “Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e

de um ecossistema absorver a ação de uma força externa, culminando em um desequilíbrio nesse ambiente, então dizemos que esse ecossistema foi impactado. Logo, para Moreira (1997), impacto urbano seria um “significativo impacto como qualquer alteração produzida pelos homens e suas atividades nas relações constitutivas do ambiente e que excedam a capacidade de absorção desse ambiente”.

Já para Rehbein e Ross (2010, p.95),

Impactos ambientais urbanos são constituídos por julgamentos de valores de significâncias de efeitos perturbadores, de gêneses ou consequências antrópicas, no urbano ou para além, no ambiente, que, na promoção de mudanças ecológicas e/ou sociais, coloquem em questão estados de “auto-organização” e/ou de “relativa estabilidade ambiental”. Compreender impactos ambientais urbanos requer o reconhecimento dos processos que os geraram e que, no seu próprio movimento, transformam-se. E importante, como jogo de forças sociais de interesses diversos, sobretudo econômicos, impactos ambientais urbanos requerem um pensar político, cuja legalidade deve ser constantemente questionada e relativizada.

Em síntese, Moreira (1997), Rehbein e Ross (2010) entendem que impacto urbano será aquele que perturbará, ecológica e socialmente, o ambiente urbano, sendo o homem o próprio causador desse impacto. Todavia, cremos que existe uma inconsistência no entendimento desses autores, uma vez que eles nos levam a perceber impacto apenas como algo negativo, quiçá, como sinônimo de dano.

Se considerarmos como verdadeira a premissa de que impacto é algo essencialmente negativo e/ou danoso, o Estatuto da Cidade não poderia exigir que o EIV avaliasse os impactos positivos e negativos – Art. 37 do EC – causados pelo empreendimento ou atividade. Além disso, se o EIV considerasse apenas os impactos negativos, este instrumento sofreria forte resistência por parte do empreendedor – uma vez que expressaria, exclusivamente, os ônus causados pelo empreendimento ou atividade à vizinhança –, ao tempo que incitaria a população rechaçar totalmente o empreendimento ou atividade naquela determinada vizinhança.

Entende-se que o EIV deva “conquistar” o público que o analisa. Interessa ao empreendedor que seu projeto seja aprovado com presteza, porque, certamente, trata-se de investimento vultoso ainda sem o retorno financeiro esperado. Para o município também é interessante, visto que passará a contar com mais um equipamento urbano de qualidade, com abertura de novos postos de trabalho, além do recolhimento de impostos. Todavia, deve se atentar à possível animosidade da população para com o empreendimento. Muitas vezes, a expectativa da vizinhança encontra-se minada por anseios e angústias advindos de empreendimentos similares. Em vista disso, é de se esperar que empreendimentos que apresentem impactos negativos tragam voluntariamente medidas socioambientais em contrapartida para a

vizinhança. É vantajoso para o empreendedor, sob todos os aspectos, contar com a simpatia e aquiescência da população da vizinhança (VENCESLAU, 2008).

Como afirma Rocco (2009, p.59-60), o EIV não tem a intenção de desencorajar ou inibir a implantação de empreendimentos ou atividades nos espaços urbanos, tampouco representa uma obstrução. Segundo este autor, o EIV busca quantificar e qualificar os possíveis impactos – sejam positivos ou negativos –, e assim propor as medidas mitigadoras ou compensatórias.

Diferentemente do impacto ambiental – que é definido no Art. 1º da Resolução CONAMA nº 001/86 –, impacto urbano ainda carece de definição e, por esse motivo, os próprios municípios costumam definir – em suas legislações específicas sobre EIV – o que consideram impacto urbano.

No caso de Niterói, por exemplo, a lei específica de EIV – Lei Ordinária nº 2051/03 – traz uma série de definições próprias; válidas, tão somente, dentro dos limites territoriais e administrativos do município.

Art. 2º. Para efeito desta Lei, entende-se por:

Ambiente urbano: relações da população e das atividades humanas, organizadas pelo processo social, de acesso, apropriação e uso e ocupação do espaço urbanizado e construído. [...].

Impacto ambiental: qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente e o equilíbrio do seu ecossistema causada por determinado empreendimento ou atividade, que afetem a biota; a qualidade dos recursos naturais ou dos Patrimônios Cultural, Artístico, Histórico, Paisagístico ou Arqueológico; as condições estéticas, paisagísticas e sanitárias; as atividades sociais e econômicas, a saúde, a segurança e o bem estar na vizinhança;

Impacto de Vizinhança: significava repercussão ou interferência que constitua **Impacto no Sistema Viário, Impacto na Infraestrutura Urbana** ou **Impacto Ambiental e Social**, causada por um empreendimento ou atividade, em decorrência de seu uso ou porte, que **provoque a deterioração** das condições de **qualidade de vida da população vizinha**, requerendo estudos adicionais para análise especial de sua localização, que poderá ser proibida, independentemente do cumprimento das normas de uso e ocupação do solo para o local (NITERÓI, 2003, grifo nosso).

A partir desse trecho, extraído do Art. 2º da Lei Ordinária nº 2051/03, aferimos que, de fato, não existe uma citação direta ao termo *impacto urbano*, mas há uma alusão. No caso de Niterói, *Impacto de Vizinhança* – leiamos impacto urbano – é aquele que provoca deterioração na qualidade de vida da população e da cidade. Niterói inclui no rol de impactos urbanos, os impactos no sistema viário, na infraestrutura urbana, ou o impacto ambiental e o impacto social, clara referência ao Art. 37 do EC. A mesma lei municipal ainda apresenta outras especificações e conexões com diversas legislações (municipais, estaduais e federais) sobre ordenamento urbano; de uso e ocupação do solo; de proteção ao meio ambiente, entre outras. Mas, neste momento, cabe apenas ressaltar que essa legislação também assimila

impacto como algo negativo, o que corrobora para a ideia de que todo impacto é danoso, e não define objetivamente o que são impactos urbanos para o município de Niterói.

É um equívoco considerar impacto e dano como sinônimos. Como explica o professor e Juiz de Direito Marcelo Benacchio [20--], o dano, necessariamente, decorre da violação de um dever primário, causando a outrem prejuízo de ordem patrimonial ou extrapatrimonial; o que implica em responsabilidade civil – que é o dever de reparar a violação – do agente causador do dano.

A noção de dano é um conceito normativo por depender de sua indicação pelo ordenamento jurídico desde critérios de imputação com a definição dos demais pressupostos, por exemplo, responsabilidade subjetiva ou objetiva.

A amplitude das espécies de dano determina sua compreensão desde a noção da lesão ao interesse juridicamente tutelado, assim, a lesão é ao direito protegido acerca de sua disponibilidade perante o titular.

Não obstante, também são relevantes aspectos de compreensões passadas, a exemplo da reparação *in natura* nos casos de dano ambiental, bem como a aplicação da teoria da diferença para as hipóteses de dano material por meio da consideração do montante econômico do patrimônio antes e depois do dano.

O dano material e moral são compreendidos e diferenciados a partir do interesse juridicamente tutelado, assim, havendo um valor econômico, aferível no mercado, o dano é material. De outra parte, não sendo o interesse lesado passível de valoração econômica, o dano é moral ou extrapatrimonial (BENACCHIO, [20--]).

Como explicou Benacchio [20--], dano é um “conceito normativo” com pressupostos juridicamente definidos. O dano²⁵, fundamentalmente, é uma lesão a um bem juridicamente protegido, causando algum tipo de prejuízo patrimonial ou extrapatrimonial, e implicando em direito de reparação ao lesionado.

Já os impactos, como aponta o Art. 37 do EC, podem ser positivos ou negativos; contudo, não são definidos normativamente e não causam, obrigatoriamente, um determinado tipo de dano. Logo, perdura a lacuna na literatura sobre o conceito de impacto urbano – ou seja, um conceito que não exclua os impactos positivos e não afirme, mesmo que implicitamente, que impacto negativo é o mesmo que dano.

Baseado no material bibliográfico e nas legislações que utilizamos nesta pesquisa e considerando algumas palavras-chaves que se repetiam nesses materiais, propomos que *impacto urbano* seja entendido como o *resultado da ação antrópica que gera significativos*

²⁵ Numa situação hipotética, digamos que um grande supermercado queira se instalar em um bairro de Niterói, município que exige EIV. Após os empreendedores terem feito o estudo de Impacto de Vizinhança, indicaram como um impacto positivo, a geração de empregos diretos e indiretos; e como um impacto negativo, transtornos no período das obras, haja vista a necessidade de carga e descarga de materiais de construção e a interdição parcial de ruas no entorno na fase de obras. Ocorre que, durante o período de obras, houve um desmoronamento e, desse evento, as casas vizinhas ao empreendimento foram soterradas. Somente neste último caso hipotético – de soterramento – houve um dano; pois, de fato, houve lesão e prejuízo patrimonial e extrapatrimonial, implicando na responsabilidade civil do agente causador do dano.

efeitos positivos e negativos na cidade e nos cidadãos. A nosso ver, os impactos urbanos também devem ser qualificados como: (a) positivos ou negativos; (b) diretos ou indiretos; (c) imediatos, de médio ou longo prazo; (d) temporários ou permanentes; e (e) potenciais causadores de danos à vizinhança ou a cidade, quando negativos. Em suma, *impacto urbano* provoca significativa repercussão ou interferência na saúde, na segurança, no cotidiano, no bem-estar e no modo de vida da população; assim como na infraestrutura da cidade, nas atividades sociais, culturais e econômicas locais e no meio ambiente natural localizado na cidade.

Caberia aos municípios criarem os critérios de avaliação de impactos (positivos e negativos), organizando-os em uma matriz e, dessa maneira, proporcionar maior detalhamento dos impactos e das medidas mitigadoras e compensatórias. Inclusive, Rocco (2009) sugere que a população local participe da definição desses possíveis impactos, haja vista que é a população a maior afetada, positiva ou negativamente, por todos e quaisquer impactos gerados.

1.4.2.1.4 Medidas mitigadoras e compensatórias

Os empreendimentos e atividades que se instalam na cidade modificam o meio ambiente urbano, gerando impactos positivos e negativos. Eventualmente, esses impactos podem causar desequilíbrio urbano-ambiental e inúmeros transtornos.

Considerando a possibilidade da ocorrência de tais impactos, a legislação exige que no EIV sejam apresentadas medidas mitigadoras e/ou compensatórias. Essas medidas podem ser entendidas como ações que minimizam, eliminam ou compensam os impactos negativos que a implantação ou funcionamento de um empreendimento ou atividade possam causar a cidade e a população (PRESTES, 2003, p.2).

Para Lollo e Röhm (2005), os impactos gerados por um empreendimento provocam consequências “para o ambiente, para a população vizinha, para a população em geral, e para o poder público”, e, ainda segundo esses autores, “a falta de detecção prévia dos impactos impede a adoção de medidas de controle, mitigação ou mesmo compensação”. Por isso, os autores ressaltam a importância de se fazer um prognóstico adequado, descrevendo e avaliando “apropriadamente as condições do empreendimento, da vizinhança, ou os componentes passíveis de impacto” (LOLLO; RÖHM, 2005) durante a execução do EIV.

A partir das análises feitas durante o EIV, medidas serão propostas com a intenção de mitigar (minorar) ou compensar os impactos negativos.

Para Rocco (2009, p.47), a adoção de um ou de outro tipo de medida se dá pela reversão ou não do impacto, ou seja, para o autor, medidas mitigadoras serão adotadas quando o EIV indica que os impactos são reversíveis, e medidas compensatórias serão adotadas quando os impactos forem irreversíveis. Rocco (2009, p.57) ainda afirma que há a necessidade de se estabelecer critérios claros de análise que subsidiarão “a definição das medidas mitigadoras ou compensatórias dos impactos causados pelo empreendimento ou atividade”. As medidas, por sua vez, necessitam estar equiparadas aos impactos e também “devem estar voltadas à garantia da melhoria da qualidade de vida da vizinhança e do equilíbrio da ordem urbanística” (ROCCO, 2009, p.57).

Em relação aos custos das medidas mitigadoras e compensatórias, a indicação e a execução das medidas são de responsabilidade exclusiva do proponente do empreendimento ou atividade (VENCESLAU, 2008).

É recorrente nos Estudos de Impacto Ambiental e de Vizinhança a prática de considerar as adequações infra-estruturais urbanas decorrentes do empreendimento como de responsabilidade do Poder Público. Entretanto, indo de encontro a esse entendimento, alguns dos condicionantes constituem-se, na verdade, medidas mitigadoras e compensatórias, de responsabilidade do empreendedor, como a implantação de passarelas, semáforos e faixas de pedestres nas avenidas lindeiras. O município não pode arcar com custos que outro empreendimento, talvez com características diversas do primeiro, não demandaria. Caso pretenda-se instalar uma atividade cujo afluxo de pessoas e veículos seja incomum para aquela vizinhança, as alterações viárias constituem-se responsabilidade do empreendedor, visto que de outra forma, o incremento na movimentação não existiria (VENCESLAU, 2008).

Normalmente, a exigência de medidas mitigadoras e compensatórias é prevista nas legislações municipais e específicas sobre Estudos de Impacto de Vizinhança, assim como é determinado que os custos das medidas e de programas de monitoramento são por conta do empreendedor.

No caso de Itaboraí, a legislação específica sobre EIV – Lei nº 2078/08 – trata as medidas mitigadoras e compensatórias em três momentos distintos. Inicialmente, o Art. 3º afirma que o EIV irá definir as medidas mitigadoras dos impactos negativos, e, seguindo, o Art. 6º afirma que constará no RIV “a definição de medidas mitigadoras dos impactos negativos e de eventuais medidas compensatórias” (ITABORAÍ, 2008). O Art. 6º também prevê a criação de um programa de acompanhamento e monitoramento de impactos. Por último, apesar dos termos medidas mitigadoras ou compensatórias estarem ocultos, o Art. 14 trata justamente delas, uma vez que afirma que o Poder Público municipal poderá fazer uma série de exigências para a aprovação do projeto, como veremos na Figura 3.

Figura 3: Trecho da Lei municipal nº 2078/08 – Itaboraí

Art. 14 – O Poder Executivo Municipal para eliminar ou minimizar impactos negativos a serem gerados pelo empreendimento, deverá solicitar como condição para a aprovação do projeto, no que couber:

- I – execução de melhorias na infra-estrutura urbana em relação à rede física, através da qual o Poder Público ou a concessionária de serviços públicos alcança ao cidadão o serviço e/ou o abastecimento, tais como:**
 - a) ampliação de redes, tais como: água, gás, esgoto sanitário, drenagem pluvial, eletricidade e iluminação pública;**
 - b) área de terreno ou área edificada para instalação de equipamentos comunitários em proposição compatível com as demandas geradas pelo empreendimento, tais como: educação, saúde, assistência social, cultura, esporte e lazer;**
 - c) ampliação e adequação da estrutura viária, sinalização e mobiliário, tais como faixas de desaceleração, faixas de pedestres, ciclovias, paradas de transporte público, semaforização e sinalização do trânsito;**
- II – proteção acústica mediante o uso de filtros e outros procedimentos que minimizem incômodos gerados pelas atividades a serem desenvolvidas;**
- III – recuperação ambiental da área e preservação dos elementos naturais considerados de interesse paisagístico;**
- IV – manutenção de imóveis, fachadas ou outros elementos arquitetônicos considerados de interesse histórico, artístico ou cultural;**
- V – criação de cotas de emprego e de cursos de capacitação profissional;**
- VI – criação de habitações de interesse social;**
- VII – construção de equipamentos sociais.**

Parágrafo único – A aprovação do empreendimento ficará condicionada à assinatura de Termo de Compromisso pelo interessado, em que este se compromete a arcar integralmente com as despesas decorrentes das obras e serviços necessários à minimização dos impactos decorrentes da implantação do empreendimento e demais exigências apontadas pelo Poder Executivo Municipal, antes de sua finalização.

Fonte: ITABORAÍ, 2008.

No caso niteroiense, menções as medidas mitigadoras e compensatórias aparecem nos artigos 2º, 4º, 6º e 10º da Lei nº 2051/13 – que trata do EIV no âmbito do município de Niterói. O Art. 2º determina que no documento do EIV sejam previstas medidas de “mitigação e compensação dos impactos na vizinhança” (NITERÓI, 2013), e, no mesmo artigo, as medidas mitigadoras são definidas pela legislação como aquelas “destinadas a prevenir impactos adversos ou a reduzir aqueles que não podem ser evitados” (NITERÓI, 2013). No Art. 4º, a lei determina que o EIV/RIV defina as medidas mitigadoras, compatibilizadoras e compensatórias, além de exigir a “elaboração de programas de monitoramento dos impactos e da implementação de medidas mitigadoras” (NITERÓI, 2013). O Art. 6º define que equipe técnica do órgão municipal competente apresente parecer técnico conclusivo sobre o EIV contendo, entre outros critérios, a análise “das medidas mitigadoras e compensatórias propostas” e “dos programas de monitoramento dos impactos e das medidas mitigadoras” (NITERÓI, 2013). O Art. 10 condiciona as despesas das medidas mitigadoras e compensatórias, bem como as dos programas de monitoramento, aos empreendedores (aos proponentes), sejam eles públicos ou privados.

Em ambos os municípios, as legislações determinam que o empreendedor, através do EIV/RIV, apresente as medidas que julgue ser necessárias para cada impacto gerado. As legislações também preveem a necessidade de programas de monitoramento de impactos e das medidas, restando claro que as despesas oriundas dessas medidas e programas são arcadas pelo proponente do empreendimento ou atividade, seja ele público ou privado.

1.5 Estudo de Impacto de Vizinhança e Estudo de Impacto Ambiental: semelhanças e diferenças

O texto do Art. 4º, inciso VI, do Estatuto da Cidade, prevê dois instrumentos de avaliação de possíveis impactos decorrentes da implantação de determinados empreendimentos ou atividades em determinadas áreas, a saber: o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) (BRASIL, 2001).

O instrumento EIV visa a avaliação de impactos na ordem urbanística da cidade e na vizinhança, causados por um empreendimento ou atividade; enquanto o EIA é um instrumento de planejamento e de localização de empreendimentos ou atividades que possam causar significativos **impactos** ao meio ambiente²⁶ (LOLLO; RÖHM, 2005; ROCCO, 2009, p.42-50).

Para Rocco (2009, p.63-64), ambos os instrumentos avaliam “impactos de atividades de forma a compatibilizar o crescimento com a manutenção de padrões de sustentabilidade”, mas, como apontou o autor, o que efetivamente diferencia EIV do EIA é o objeto de avaliação de cada instrumento, ou seja, o objeto do EIA é o meio ambiente, enquanto do EIV é a vizinhança.

Rocco (2009, p.42-50) ainda ressalta outra diferença entre os instrumentos no que tange às legislações que os regulamentam, bem como aos poderes e os órgãos que se responsabilizam por eles. Segundo autor, no caso do EIV, a União estabeleceu uma norma geral – Estatuto da Cidade – com critérios mínimos a serem observados – Art. 37 do EC – na execução dos estudos de Impacto de Vizinhança, mas outorgou aos municípios à criação de legislações específicas que se adéquam a realidade local – cada município tem seus próprios critérios a serem avaliados pelo EIV, garantido os critérios mínimos previstos no Art. 37 do

²⁶ No Brail, conceito de meio ambiente foi definido, pela primeira vez, através da Lei nº 6938/81 – que dispõe da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) (LOLLO; RÖHM, 2005). Segundo o “Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: **I - meio ambiente**, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (BRASIL, 1981, grifo nosso).

EC –, enquanto o EIA é regido pelas Resoluções CONAMA n° 001/86 – que traz as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para o uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental (BRASIL, 1986) – e n° 237/97 – que traz definições, informações e condicionantes para o processo de licenciamento ambiental –, as quais devem ser aplicadas igualmente em todo o território nacional.

Enquanto a legislação municipal específica sobre EIV estabelece regras de aplicação exclusivamente local, determinadas e avaliadas pelo Poder Público municipal e suas secretarias, o EIA é avaliado por órgãos – geralmente estaduais – vinculados ao SISNAMA²⁷, salvo a exceção dos projetos que geram impactos regional ou nacionalmente, que, nesses casos, serão avaliados por órgão federal competente (ROCCO, 2009, p.43).

Em relação à escolha de qual instrumento deverá ser utilizado quando o empreendimento ou atividade for implantado em áreas urbanas, Venceslau (2008) afirma que não somente o tipo e o porte do empreendimento deve ser considerado, mas o “contexto ambiental”.

É comum haver incerteza quanto à aplicação de EIA/RIMA ou EIV para análise de impactos no meio urbano, visto que ambos os estudos podem ser utilizados, dependendo do tipo de atividade proposta, do grau de urbanização do entorno, do nível de detalhamento do projeto e da profundidade de análise exigida. Em vista disso, não é simples a tarefa do município de designar qual o estudo pertinente a cada caso, pois há que se observar as particularidades de cada empreendimento e sua vizinhança. Com frequência ocorre ser cabível EIA ou EIV para um empreendimento e para outro, similar, já não ser. Isso porque **para determinar a utilização de um ou outro instrumento** não basta a classificação por tipo e grandeza do empreendimento ou atividade, mas a **avaliação do contexto ambiental** em que está inserido. Tão importante quanto o tipo de empreendimento, sua **localização e área de influência são fatores determinantes para a indicação de um ou outro estudo** (VENCESLAU, 2008, grifo nosso).

Ao avançarmos no estudo da literatura sobre EIV e EIA, encontramos três correntes principais que abordam as semelhanças, as diferenças e a aplicabilidade dos instrumentos. A primeira corrente admite certas similaridades entre EIV e EIA, mas afirma ser desnecessária a exigência do EIV quando o EIA for obrigatório em área urbana, haja vista que o EIA é mais completo e complexo que o EIV (PRESTES, 2005; VENCESLAU, 2008); a segunda corrente afirma que os instrumentos são distintos, porém complementares, já que um vai considerar os impactos na vizinhança e o outro no meio ambiente e, se aplicados conjuntamente, irão proporcionar melhores resultados de análise (TOMANIK; FALCOSKI, 2010); e a última corrente considera que os instrumentos são distintos legalmente, mas admitem certas

²⁷ Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) foi constituído pela Lei n° 6938/1981 e se trata de um sistema que, segundo o Art. 6° da referida lei, agrega os “órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental” (BRASIL, 1981).

semelhanças e influências entre EIA e EIV, além de considerar que os instrumentos podem e devem ser trabalhados conjuntamente em áreas urbanas (LOLLO; RÖHM, 2005; ROCCO, 2009).

Para Vanêsa Prestes (2005), embora o EIV e o EIA sejam instrumentos de gestão para avaliação de impactos e de prevenção de danos em um determinado local (similaridades), o EIA é um instrumento muito mais complexo, e com critérios e parâmetros muito bem estabelecidos por leis e resoluções – CF/88 e Resoluções CONAMA nº 001/86 e 237/97 (diferenças). A autora entende que para os empreendimentos ou atividades que estão sujeitas ao EIA, o EIV é totalmente dispensável. Inclusive, a autora ressalta que o próprio EC, através do Art. 38, proíbe a substituição do EIA por EIV, o que deixaria margem para a interpretação que a realização de um EIV em uma área onde já foi exigido o EIA, seria uma burocracia desnecessária.

O Estudo de Impacto de Vizinhança é mais um instrumento de gestão previsto para avaliação de impactos urbanos. Entendemos que é similar ao EIA, porém como estabelece a própria lei, não o substitui (art. 38, Estatuto da Cidade), sendo que, é nossa opinião, **que nas hipóteses que cabe o EIA não há que se falar em EIV. Ou é um ou é outro.** Ambos são instrumentos de gestão para avaliação de impactos, sendo que o EIA é mais complexo, prevê alternativas locacionais e tem assento constitucional, devendo ser aplicado para as situações urbanas previstas na Resolução 237 e naquelas estabelecidas em cada legislação municipal. [...]. As grandes críticas às legislações urbanística e ambiental são a ineficácia e a morosidade do processo decisório. A introdução deste instrumento de gestão deve visar a melhoria do processo de gestão e não a sua burocratização (PRESTES, 2005, grifo nosso).

Para Venceslau (2008), ao realizarmos uma comparação entre EIV e EIA, é nítido que os instrumentos possuem muito mais diferenças do que similaridades, uma vez que o EIV “é menos complexo quanto ao objeto de análise” e “não exige a metodologia de análise e rito de aprovação nos mesmos moldes” do EIA. Inclusive, Venceslau (2008) é taxativa ao afirmar que, apesar dos instrumentos poderem ser empregados simultaneamente, eles não são complementares; e, para a autora, na exigência do EIA, o EIV é dispensável.

Por razões que discorreremos adiante, **o EIA jamais poderia ser complementar ao EIV**, visto que o EIA é um estudo mais abrangente, que examina peculiaridades não pretendidas num EIV. **O EIV não é suficiente para dispensar a elaboração de um EIA nos casos em que este se aplica**, muito embora seja possível a utilização concomitante dos dois instrumentos na avaliação urbanística e ambiental do empreendimento (VENCESLAU, 2008, grifo nosso).

Em oposição ao entendimento de Prestes (2005) e de Venceslau (2008), Tomanik e Falcoski (2010) entendem que EIV e EIA são complementares, cabendo à lei específica robustecer a relação complementar dos instrumentos.

Considerando as relações de complementaridade e de proximidade entre os aspectos ambientais e urbanísticos, no que concerne à gestão das cidades, os Estudos de Impacto Ambiental e de Vizinhança, **EIA e EIV, respectivamente, mostram-se como mecanismos fundamentais para a consolidação das análises e avaliações integradas.** Pode-se questionar a existência de dois instrumentos de análise, atuando separadamente, sendo um de natureza predominantemente ambiental e outro de natureza urbanística. Acontece que o EIA, instrumento largamente utilizado pelas estruturas de licenciamento, estaduais ou municipais, está regulamentado desde 1986, pela Resolução n.º 001 do CONAMA, enquanto que o EIV, introduzido legalmente em 2001 pelo Estatuto da Cidade, necessita do desenvolvimento de normas e critérios para aplicação, sendo estes de competência dos municípios.

[...]

Diante dessa abrangência, **o EIV pode ser apontado, com o devido suporte do EIA** nos casos em que este couber, como uma aplicação do conceito contemporâneo do planejamento e gestão urbano-ambiental, **pois busca sintetizar recomendações técnicas específicas das duas áreas em um único documento**, podendo, assim, garantir maior confiabilidade aos processos de aprovação de projetos e licenciamento de atividades.

[...]

Apesar de constituírem instrumentos distintos, nota-se que a necessária relação entre os estudos ora apresentados é confirmada pela introdução do **EIA como instrumento de apoio à gestão urbanística**, através do Estatuto da Cidade, e também pela consideração de aspectos ambientais na definição do EIV, dada pela mesma Lei. Além disso, o **EIV contempla a análise de situações não abarcadas pelo EIA**, tendo em vista a escala de empreendimentos mais comuns às atividades do meio urbano (TOMANIK; FALCOSKI, 2010, grifo nosso).

Na última corrente, Lollo e Röhm (2005) explicitam que, a partir das décadas de 1980 e 1990, muitas legislações – CF/88, resoluções CONAMA, constituições estaduais, etc. – deram ênfase as questões ambientais, “possibilitando o surgimento de instrumentos legais (especialmente resoluções do CONAMA) responsáveis pelo detalhamento das informações relacionadas a estudos de impacto ambiental” (LOLLO; RÖHM, 2005). Estes autores também são adeptos a corrente que afirma que os estudos de impactos ambientais provisionaram, através de informações das experiências passadas, outros estudos dos “mais diversos ramos da atividade humana” (LOLLO; RÖHM, 2005), como é o caso do Estudo de Impacto de Vizinhança.

Rocco (2009, p.44), outro autor dessa última corrente, cita que o EIV e o EIA “guardam várias similaridades”, uma vez que o EIA serviu como referência para o EIV. Ainda segundo o autor, ambos os estudos possibilitam a gestão democrática dos espaços e apontam as condições sociais e ambientais das áreas de influência e como serão impactadas pelo empreendimento ou atividade.

A evidência da maior amplitude de relação de itens a serem considerados na avaliação dos impactos ambientais não diminui a semelhança entre os aspectos relacionados para este estudo com os itens constantes da avaliação dos impactos de vizinhança. Na verdade, **há uma identidade entre os quesitos** e, mais além, uma

evolução do conceito de meio ambiente natural para os conceitos de meio ambiente cultural e construído, presentes na legislação mais recente.

Diante disso, **constata-se que o Estudo de Impacto Ambiental se comunica, em diversos aspectos, com o Estudo de Impacto de Vizinhança**. Afinal, **parte expressiva dos mecanismos de elaboração deste último foi importada das experiências desenvolvidas pelo primeiro**. Basta que apontemos a classificação dos impactos identificados de acordo com critérios de duração; a definição de medidas mitigadoras para os impactos reversíveis e de medidas compensatórias para aqueles irreversíveis; assim como da garantia de participação social na análise do projeto, por meio das audiências públicas (ROCCO, 2009, p.46-47, grifo nosso).

Considerando semelhanças e diferenças do EIV e do EIA, Venceslau (2008) aferiu que muitas vezes ocorre “incerteza quanto à aplicação de EIA/RIMA ou EIV para análise de impactos no meio urbano, visto que ambos os estudos podem ser utilizados”, tendo o município a difícil tarefa de definir qual dos instrumentos deve ser usado em cada caso apresentado.

O EIV é bastante específico para avaliar e solucionar os impactos gerados pela edificação ou atividade na vizinhança, de modo que a análise parte do projeto para o meio, e não o contrário, como se propõe o EIA/RIMA, cujo diagnóstico ambiental determinará até mesmo a localização do empreendimento.

O EIA/RIMA visa o licenciamento ambiental prévio da atividade e é aprovado pelo órgão ambiental respectivo, seja municipal, estadual ou federal, a depender do tipo de empreendimento e sua área de influência. Destina-se a identificar os recursos ambientais e suas interações tais como existem, por meio do diagnóstico ambiental da área de influência, considerando os meios físico, biótico e socioeconômico. É então apresentado o projeto em fase de estudo preliminar, para o qual serão eleitas a melhor alternativa tecnológica e a melhor localização, e propostas as medidas mitigadoras e compensatórias, além dos programas de monitoramento dos impactos nas fases de implantação e operação. Aprovado o projeto nessa fase, chega a termo o processo do EIA/RIMA com a expedição da Licença Prévia (LP). Somente após detalhados os programas, medidas e demais exigências e aprovado o projeto executivo, emite-se a Licença de Instalação (LI), conforme determina o Decreto Federal nº 99.274/90, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (VENCESLAU, 2008).

Em suma, Venceslau (2008) explica que o EIA é um estudo preliminar, que não requer um projeto arquitetônico e urbanístico minucioso na fase que antecede a Licença de Instalação (LI), e tem por objetivo as licenças ambientais necessárias para que o empreendimento ou atividade se instale em uma determinada área. Feitas as análises, pode-se exigir, até mesmo, a mudança do local de instalação do empreendimento em virtude dos impactos causados ao meio ambiente. Já o EIV é um instrumento de

[...] análise urbanística e ambiental específico para mensurar e corrigir os impactos gerados pela inserção de um edifício ou atividade na malha urbana consolidada, de modo que se destina a verificar sua compatibilidade com a infra-estrutura, paisagem e desenho urbanos, atividades humanas vizinhas e recursos naturais remanescentes da urbanização. Sua exigência de elaboração vem ao encontro da necessidade de vincular ao projeto as justificativas, as compensações e as correções dos impactos gerados pelo empreendimento, inclusive durante as obras. Trata-se de um

instrumento de âmbito municipal, visto que objetiva as licenças edilícias e de funcionamento a cargo do poder público municipal (alvará de construção, carta de habite-se, autorização de funcionamento, concessão de uso, entre outros), sendo o departamento de análises urbanas do município, portanto, o órgão competente para sua apreciação (VENCESLAU, 20008).

Complementando a explicação de Venceslau, temos, a partir das considerações feitas por Rocco (2009, p.37-40), que o EIV é um tipo de limitação administrativa, onde são impostos alguns limites nos direitos privados – de propriedade e de construir – do proprietário para que a ordem urbanística da cidade seja preservada e a sustentabilidade alcançada; ao tempo que o instrumento prevê novos direitos (subjetivos) aos cidadãos e possibilita o exercício da cidadania através da gestão democrática da cidade.

EIV e EIA são instrumentos que têm por objetivo a avaliação de impactos e a compatibilização entre crescimento e a manutenção de padrões de sustentabilidade na vizinhança e no meio ambiente, respectivamente (ROCCO, 2009, p.63). Ambos os instrumentos não devem representar um empecilho ou tampouco inibir à instalação do empreendimento ou atividade na cidade, mas devem ser considerados como mecanismos para o equilíbrio entre o ônus e bônus que cada empreendimento ou atividade causa a vizinhança, a cidade e ao meio ambiente.

Por fim, no que tange aos municípios estudados, Niterói exige, conforme Art. 1º, §5º, da Lei Ordinária nº 2051/13, a execução do EIV mesmo que o empreendimento ou atividade seja obrigado a realizar o EIA, o que, em nossa opinião, indica que o município considera os instrumentos como complementares (segunda e/ou terceira corrente). O município de Itaboraí simplesmente copiou o Art. 38 do EC e o transcreveu na sua legislação municipal sobre EIV – Art. 1º, §1º, da Lei nº 2078/08 –, ou seja, em casos em que o EIA seja exigido, o EIV não poderá substituí-lo.

CAPÍTULO 2 – APRESENTANDO OS TERRITÓRIOS ESTUDADOS

Os processos de industrialização, a adoção do sistema econômico capitalista e o êxodo rural influenciaram as configurações territoriais, econômicas e sociais do Brasil (MARICATO, 2011, p.17). A implantação de indústrias e demais empreendimentos no país, principalmente no Sudeste, juntamente ao êxodo rural (seja ele por vontade própria do indivíduo ou por pressão de terceiros) culminaram na hipervalorização das metrópoles e no adensamento populacional das cidades, principalmente das regiões metropolitanas (OLIVEIRA e RODRIGUES, 2009).

Neste estudo, abordamos o Leste da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), que atraiu e ainda atrai diversas empresas e pessoas, se consolidando como uma importante região no circuito econômico-produtivo do Estado do Rio de Janeiro (RJ) e para o restante do país (OLIVEIRA, 2019).

RMRJ surge devido à expulsão das indústrias da cidade central, resultando em um espraiamento acelerado das indústrias do município-sede em direção à periferia imediata. Portanto, a metropolização do estado foi orientada pelas grandes indústrias, que se tornaram os principais agentes atuantes na reconfiguração do espaço metropolitano, graças ao papel de *ausência intencional* do poder público nesse processo.

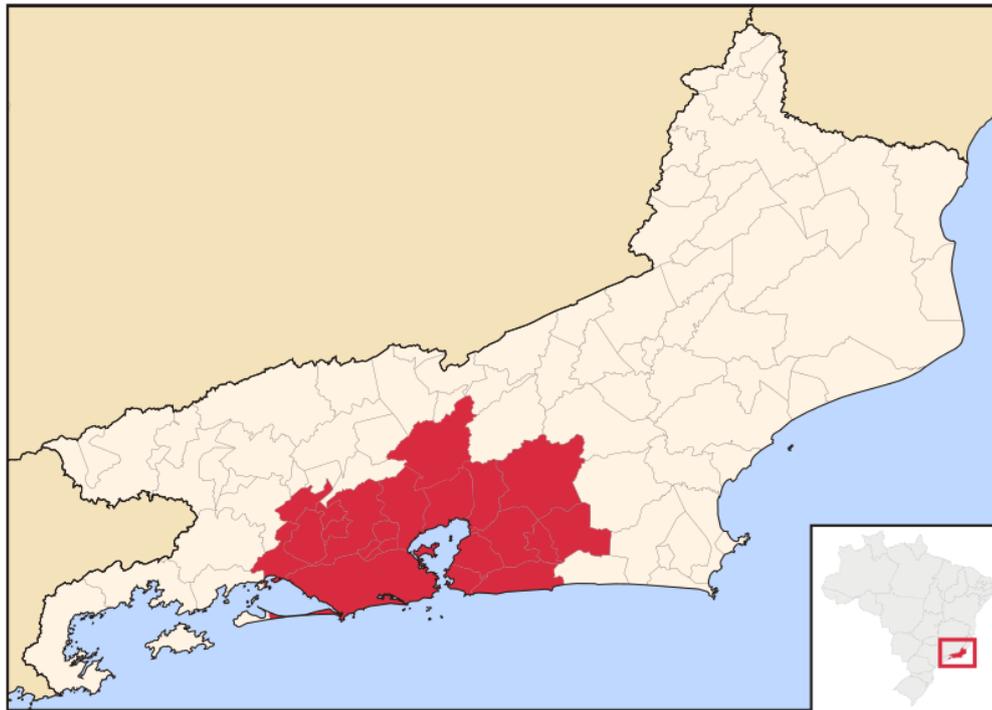
Destarte, uma vez orientada pelo grande setor produtivo, há um fortalecimento de atores exógenos, alheios às configurações preexistentes e desprendidos de qualquer ligação com as características anteriores da região, com o fito único de inserir a região sob a lógica da competitividade, capacitando-a para a atração de investimentos.

A região ainda se tornou destino de uma massa de trabalhadores, que se deslocou para a região e se instalou em áreas próximas às indústrias, contribuindo também para a transformação da metrópole. É nesse contexto que vai se consolidando a segregação socioespacial na região (GUERRA, 2018).

A RMRJ foi criada em 1974, através da Lei Complementar número 20 – que dispõe sobre a criação de Estados e Territórios – e, atualmente, é composta por 22 municípios²⁸, conforme a Lei Complementar nº 184, de 27 de dezembro de 2018. Segundo dados da Fundação CEPERJ (2018), a RMRJ possui uma população aproximada de 13 milhões de habitantes, o que representa 74% da população do Estado do Rio de Janeiro, e é responsável por 71% do PIB do Estado.

²⁸ Segundo a Lei Complementar nº 184 de 27 de dezembro de 2018, constituem a RMRJ os seguintes municípios (em ordem alfabética): Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japerí, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, Queimados, Rio Bonito, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá.

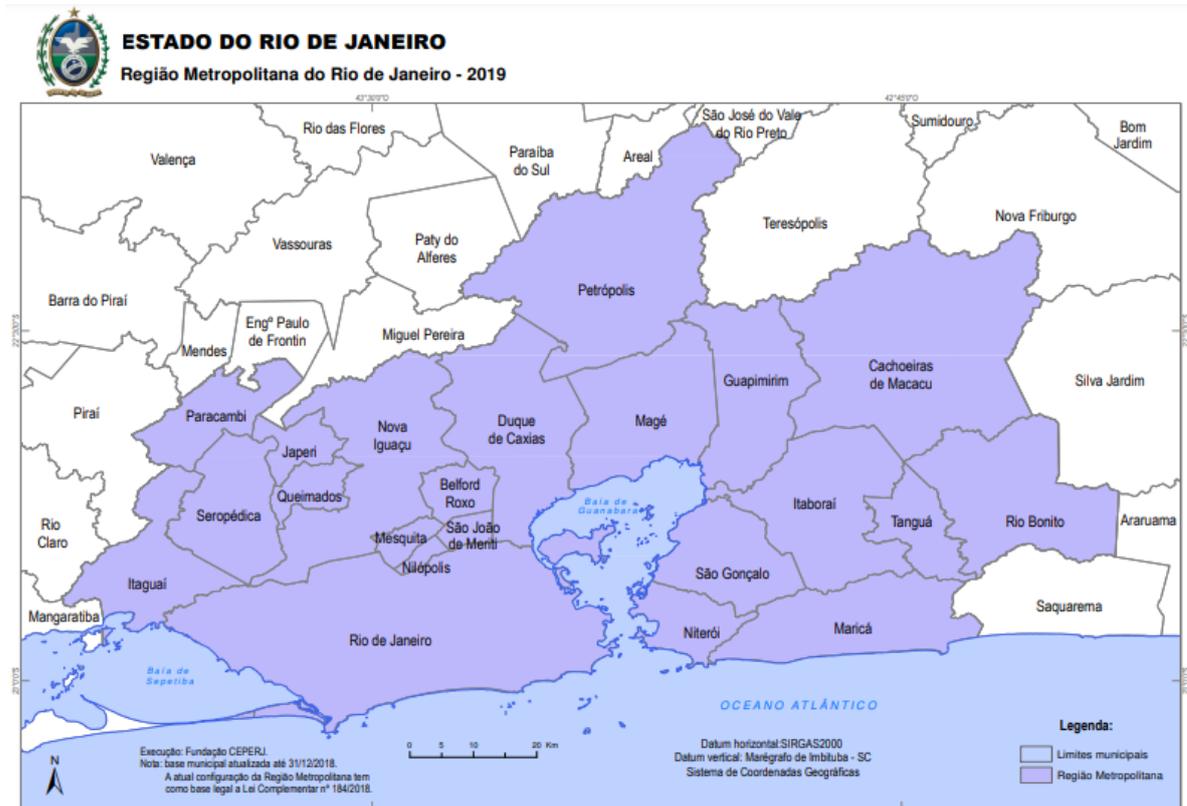
Figura 4: Mapa da RMRJ em relação ao Estado do Rio de Janeiro/Brasil.



Fonte: *Wipedia*, 2021.

https://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o_Metropolitana_do_Rio_de_Janeiro.

Figura 5: Mapa destacando os 22 municípios que integram a RMRJ



Fonte: Fundação CEPERJ, 2019.

<https://www.ceperj.rj.gov.br/wp-content/uploads/2021/08/Mapa-da-Regiao-Metropolitana-do-Rio-de-Janeiro-%E2%80%93-2019-CEPERJ.pdf>

Como aponta o Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (TOMO I) da Câmara Metropolitana (2018, p.57), a RMRJ “ocupa um território de particular geografia, no qual o meio físico impõe fortes condicionantes à ocupação, do que decorre uma malha urbana com muitos hiatos e descontinuidades”; embora seus ambientes, natural e construído, adjetivem a RMRJ como espetacular.

O patrimônio formado pelos ambientes natural e construído, que fazem da RMRJ esse conjunto espetacular é, por vezes, também aquilo que o fragmenta, o que dificulta maior integração de suas áreas ocupadas, cuja mancha urbana foi induzida, em grande parte, pelo conjunto formado pelos eixos ferroviários e rodoviários – trem e estradas (CÂMARA METROPOLITANA, 2018, p.57).

Dada impossibilidade de analisarmos todos os 22 municípios do conglomerado da RMRJ, optamos por analisar dois municípios – Niterói e Itaboraí – que já possuem legislação específica, ou seja, que já regulamentaram o EIV e que disponibilizam os estudos realizados. Logo, iniciamos essa seção realizando uma singela contextualização sobre os municípios a partir dos principais indicadores apresentados pelo IBGE Cidades, conforme o Quadro 3 abaixo.

Quadro 3: Panorama Simplificado dos municípios de Niterói e Itaboraí.

PANORAMA SIMPLIFICADO DOS MUNICÍPIOS DE NITERÓI E ITABORAÍ		
INDICADORES	MUNICÍPIOS	
POPULAÇÃO	NITERÓI	ITABORAÍ
População (estimada 2020):	515.317	242.543
Densidade Demográfica (2010):	3.640,8 hab/km ²	506,55 hab/km ²
TRABALHO E RENDIMENTO		
Salário médio mensal (2019):	3,1 sal. mín.	2,3 sal. mín.
ESCOLARIZAÇÃO		
Taxa de escolarização de 06 a 14 anos (2010):	97%	97,10%
IDEB - Anos Iniciais - Rede Pública (2019):	5,5	5,1
IDEB - Anos Finais - Rede Pública (2019):	3,8	3,9
ECONOMIA		
PIB per capita (2018):	R\$78.854,60	R\$18.746,84
IDHM ²⁹ (2010)	0,837	0,693
SAÚDE		

²⁹ “O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM é calculado pelo Pnud, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea e pela Fundação João Pinheiro (de Minas Gerais) com uma série de ajustes para se adaptar à realidade brasileira. O resultado divulgado em 2013, baseado nas informações do Censo 2010, está publicado no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013 (<http://atlasbrasil.org.br/2013/>)” (TCERJ, 2020).

Estabelecimentos Saúde SUS (2009):	87 estabelecimentos	62 estabelecimentos
TERRITÓRIO E AMBIENTE		
Área da Unidade Territorial (2020):	133,757 km ²	429,931 km ²
Esgotamento sanitário adequado (2010):	91,10%	65,20%
Arborização de vias públicas (2010):	78,50%	34,50%
Urbanização de vias públicas (2010):	58,80%	10,60%
Bioma (2019):	Mata Atlântica	Mata Atlântica
Sistema Costeiro-Marinho (2019):	Pertence	Pertence
Região Intermediária (2020):	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro
Região Imediata (2020):	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro
Mesorregião (2020):	Metropolitana do Rio de Janeiro	Metropolitana do Rio de Janeiro
Microrregião (2020):	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro

Fonte: IBGE Cidades, 2021 (adaptação da autora).

Como afirmamos na Introdução desta dissertação, os municípios de Niterói e Itaboraí são antagonísticos por terem características socioespaciais bem distintas: um rico e bastante urbanizado – Niterói – e outro bem periférico e ainda pouco urbanizado – Itaboraí –, e observamos isso no quadro anterior.

Em termos populacionais, Niterói apresenta 53% a mais de habitantes em relação à Itaboraí, mesmo tendo uma área territorial aproximadamente 3,2 vezes menor do que a do outro município. Seus habitantes recebem em média 35% a mais que os de Itaboraí, o que leva os niteroienses a ter um PIB *per capita* 4,2 vezes maior do que os moradores de Itaboraí – R\$ 78.854,60 e R\$ 18.746,84 respectivamente. Tal discrepância monetária gera disparidade (favorável para um e desfavorável para o outro) no poder de compra e de consumo das famílias de ambos os municípios.

Se considerarmos apenas o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) para avaliarmos o padrão de qualidade de vida, Niterói se estabelece como o melhor e mais agradável município da RMRJ para se viver, uma vez que seu IDHM é altíssimo. Com IDHM de 0,837, Niterói está no topo do *ranking* de desenvolvimento humano do Estado do Rio de Janeiro, e no sétimo lugar no *ranking* nacional; enquanto Itaboraí está na 62ª posição no Estado do Rio de Janeiro e 2105º no Brasil, com IDHM igual a 0,693 (IBGE Cidade, 2010).

Em relação aos índices que envolvem o território e ao ambiente apresentados no quadro anterior, o melhor desempenho de Itaboraí foi o tratamento de esgoto sanitário (65,2%), e o pior índice apresentado é o de urbanização de vias públicas (10,6%), seguido pela arborização das vias públicas (34,5%). A discrepância entre Niterói e Itaboraí é tanta que, mesmo sendo o índice de urbanização de vias públicas (58,8%) mediano, concluiríamos,

novamente que Niterói oferta melhores condições de vida para seus habitantes; uma vez que o município tem 82% a mais de vias urbanizadas em comparação Itaboraí, o que permite melhor mobilidade e trafegabilidade de pessoas e veículos. Em nossa opinião, se, segundo o índice apresentado, a situação de urbanização de vias públicas de Niterói é inadequada, em Itaboraí, ela é insustentável.

Enfim, nas próximas subseções realizaremos uma breve contextualização histórica, bem como uma contextualização do desenvolvimento urbano, político, social e econômico de Niterói e Itaboraí, incorporando novos dados e informações que julgamos pertinentes para a compreensão da produção desses espaços.

2.1 O município de Niterói

A história registrada de Niterói começa em 1573 quando Araribóia, cacique temiminó, rebatizado pelos jesuítas como Martim Afonso de Souza, se uniu aos portugueses para defender o território (da atual Niterói) dos franceses e dos índios tomoios. Ao liderar sua tribo e ter êxito na expulsão dos invasores, a Coroa Portuguesa concedeu as terras ao índio, no sistema de sesmaria, que, por sua vez, fundou o aldeamento de São Lourenço dos Índios, em 22 de novembro de 1573. (OLIVEIRA, 2009; BIENENSTEIN, 2015; NITERÓI, 2021).

Em 1819, o aldeamento fundado por Araribóia é elevado à condição de vila – Vila Real da Praia Grande – e, em 1835, a Vila Real foi elevada a condição de cidade. Como “sede de poder político e município”, Niterói só irá surgir entre os anos de 1834 e 1835, como apontou Oliveira (2009).

A cidade de Niterói só nascerá de fato, como sede de poder político e município, em 1834/35, quando a corte, agora do Império do Brasil, resolve desvincular a cidade do Rio de Janeiro, sede dessa corte, da capital da província do Rio de Janeiro, transferindo essa função para Niterói (OLIVEIRA, 2009).

A proximidade com o Rio de Janeiro (antigo Estado da Guanabara) sempre exerceu fortes influências em Niterói, e do momento em que a capital do estado – ou província, como Oliveira (2009) denomina – é transferida do Rio de Janeiro para Niterói, este último irá se desenvolver e se modernizar, recebendo, inclusive, muitos investimentos e planos urbanísticos; sendo um dos primeiros municípios do país contemplado com iluminação pública, bondes e sistema de abastecimento de água (UMMUS *et al.*, 2008).

O município de Niterói está localizado no Leste da RMRJ e às margens orientais da Baía da Guanabara. Ele ocupa atualmente uma área aproximada de 134 km²; possui cinco

regiões administrativas – Região Leste, Região Norte, Região Oceânica, Região de Pendotiba e Região das Praias da Baía –; e faz divisa com apenas dois municípios: São Gonçalo e Maricá.

Encontramos em Niterói, como afirmaram Ummus *et al.* (2008), áreas de proteção ambiental (APAs) esparsas; maciços, como as serras da Tiririca, do Malheiro e do Calaboca; e uma planície costeira que acompanha a Baía da Guanabara e o oceano Atlântico. Ainda segundo estes autores, a hidrografia niteroiense é complexa e, sobre a população, eles afirmam que ela é densa e se concentra justamente na planície costeira.

Em 2020, o IBGE estimou que população niteroiense fosse de 515.317 pessoas, o que confirma o alto índice de densidade demográfica apontada por UMMUS *et. al* (2008). Curioso saber é que já em 2010, o próprio IBGE aferiu que a densidade demográfica registrada no município era de 3.640,8 hab/km², tornando-o o 39º município em população no país e o quinto no Estado do Rio de Janeiro.

Tabela 1: Evolução Demográfica de Niterói

Município	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2020
Niterói	146.414	186.309	245.467	324.246	397.123	436.155	459.451	487.562	515.317

Fonte: Câmara Metropolitana, 2018, p.71; IBGE Cidades, 2020 (adaptação da autora).

Segundo a Casa Fluminense³⁰ (2020), o município supera a média nacional, e da própria RMRJ, em vários quesitos, como o de renda média, onde os moradores recebem em torno de R\$ 3.114, em contraste com a média nacional que é de R\$ 1295; o “percentual de habitantes atendidos por rede de água” é próxima de 100%, enquanto a média nacional é de 83,6%; e a coleta e o tratamento de esgoto superam os 97%. Não por acaso, Niterói aparece no Mapa da Desigualdade da Casa Fluminense como o município com o menor percentual (7,9%) da RMRJ em beneficiários do Programa Bolsa Família, bem como apresenta os melhores números em quantidade de museus (11), salas de cinema (23), recursos destinados à cultura (1,55% do orçamento municipal) e acesso à internet (111,1%).

De tal modo como o município de Itaboraí, a dinâmica urbana de Niterói foi impactada com a inauguração de estradas e rodovias, em especial, com a inauguração, na década de 1970, da Rodovia Presidente Costa e Silva, mais conhecida como Ponte Rio-

³⁰ “[...] associação civil sem fins lucrativos, autônoma e apartidária, e tem na rede seu elemento constitutivo essencial. Funcionamos assim como polo de uma rede de pessoas e organizações dedicado a fomentar ações compartilhadas voltadas à promoção de igualdade, ao aprofundamento democrático e ao desenvolvimento sustentável no Rio” (CASA FLUMINENSE, 2013). Ver: <https://casafluminense.org.br/a-casa/>. Acesso em: 22/05/2021.

Niterói. Ao ser identificada como “Rio-Niterói”, a ponte demonstra que os laços entre os dois municípios foram vigorados e estreitados ainda mais, demonstrando também a relação de dependência entre ambos os municípios.

Apesar de haver ligação rodoviária entre Niterói e os demais municípios da RMRJ, a navegação ainda é muito importante, haja vista o uso contínuo das barcas e dos “catamarãs” para a travessia entre o Rio de Janeiro e Niterói. É válido ressaltar que a navegação, tanto para transporte de cargas e/ou de pessoas é característico de Niterói, sendo este o único meio de transporte até meados do século XIX – operada por escravos – (NITERÓI, 2021). As frentes marítimas presentes no município são extremamente vantajosas e oferecem grande potencial econômico para a cidade.

No que se refere a potenciais econômicos, a visão é a de que as principais potencialidades são o setor naval e o potencial turístico. [...]. Por último, as áreas portuárias, já ocupadas por estaleiros de grande porte, atraem atividades que tendem a se desenvolver naturalmente, bem como a indústria pesqueira, já tradicional (CÂMARA METROPOLITANA, 2018, p.116).

Assim como a Ponte Rio-Niterói, outros tipos de construções surgiram no município, principalmente durante o Regime Militar e nos anos do “milagre” econômico brasileiro. O público alvo dessas novas construções eram, majoritariamente, as pessoas que compunham as classes média e alta.

Mizubuti (1986) destaca que nos anos do “milagre” econômico brasileiro, ou seja, os anos de forte crescimento econômico, em especial no governo Médici (1969-1973), Niterói experimentou um surto imobiliário sem precedentes. Houve forte proliferação do comércio de materiais de construção e a “invasão” de grandes empresas imobiliárias, respaldadas tanto pelo Sistema Financeiro de Habitação – SFH quanto pela Associação de Empresas do Mercado Imobiliário – AEMIN, que restringia a construção de habitações de interesse social com as justificativas de não haver espaço adequado e de não fazer parte das características da cidade (MIZUBUTI, 1986) – que seria de bairros de classe média a alta. (MIZUBUTI, 1986 *apud* FONTENELLE e CORRÊA, 2013, p.176)

Entretanto, ao ocorrer a fusão entre o antigo Estado da Guanabara e do Rio de Janeiro, e ao se transferir a capital do Estado, em 1975, de volta para o município do Rio de Janeiro, Niterói perdeu seu protagonismo político-econômico e começou a sofrer processos que Fontenelle e Corrêa (2013) titulam como ambíguos, uma vez que o município dá início a uma “urbanização acelerada em associação com relativo esvaziamento econômico”.

O início da mudança desse quadro se deu em fins da década de 1980, num cenário de deterioração da vida social e urbana. A cidade desde de 1975, com a fusão do Estado do Rio de Janeiro e o antigo Estado da Guanabara, deixa de ser a capital do Estado do Rio de Janeiro. Além de perder a primazia política dessa condição de capital, Niterói passa a ficar muito mais vulnerável a expansão urbana da metrópole

Rio de Janeiro, desde a inauguração da ponte Rio-Niterói entre as duas cidades, em 1974. Desde então, a forte urbanização da cidade será inevitável, em direção a chamada Região Oceânica e sua periferia (OLIVEIRA, 2009).

Para Oliveira (2009), todos esses processos pelos quais Niterói passou, serviram para fortalecer a sua complementaridade³¹ ao Rio de Janeiro, e culminaram em anos de abandono da política urbana da cidade. Ainda segundo o autor, Niterói experimentou “um processo de baixa ‘auto-estima’” pois, entre meados dos anos 1970 até o final dos anos 1980, a política urbana fora abandonada, possibilitando a ocorrência de uma série de problemas, a saber: ruas sujas e esburacadas; vazamento de esgoto; expansão imobiliária e comercial sem controle; desmoroamento de morros e encostas; entre outros.

Assumindo, primeiramente, um caráter de política urbana social e democrática³², em 1989, a política urbana de Niterói foi retomada e se apoiou em programas e projetos urbanísticos voltados para a população de baixa-renda; e, posteriormente, assumiu um caráter comercial/mercantil, onde o intuito da política urbana era de promover a imagem do município, nacional e internacionalmente, e tendo como marco a construção e a inauguração do Museu de Arte Contemporânea (MAC) – obra do famoso arquiteto Oscar Niemeyer – em 1996 (OLIVEIRA, 2009).

Figura 6: Museu de Arte Contemporânea (MAC)



Fonte: Paulinho Muniz, 2021.

<https://culturaniteroi.com.br/blog/?id=2077&equ=macniteroi>

³¹ “A cidade construiu a sua vida econômica, social e política vinculada a elementos do passado que irão influenciar durante longo tempo a constituição de sua identidade e da simbologia que a significou como uma cidade complementar ao Rio de Janeiro e suas funções, quer, no passado, em sua defesa, com um sistema de fortes, ainda presentes na sua paisagem [...], quer como importante área de influência econômica e política, como capital do Estado do Rio de Janeiro, ao lado do Rio de Janeiro como capital do Brasil, ao longo de boa parte de sua existência” (OLIVEIRA, 2009)

³² “Ao assumir a prefeitura de Niterói, Jorge Roberto Silveira irá trabalhar na perspectiva de preencher esse vazio político deixado na cidade pelo seu antecessor², caracterizado pela marca do abandono, se consolidando como liderança local e benfeitor. À frente do PDT (Partido Democrático Trabalhista) – partido de esquerda, liderado nacionalmente por Leonel Brizola – buscará implementar políticas de cunho social e cultural de impacto na vida da cidade e que deixasse a sua marca como administrador³. Dentre os projetos implementados no período encontram-se: o Programa Vida Nova no Morro, de urbanização de favelas, sem remoção, em comunidades de baixa renda na cidade; o Programa Médico de Família, com a importação da experiência cubana de assistência médica e com supervisão prolongada do Ministério da Saúde daquele país; e projetos de construção de equipamentos, mobiliário urbano adequados à deficientes físicos e restauração de monumentos e prédios históricos degradados, a exemplo do antigo Teatro Municipal da Cidade (OLIVEIRA, 2009).

Rapidamente o MAC se torna o símbolo, a identidade³³ de Niterói. Oliveira (2009) comenta que até nos documentos públicos, de todos os órgãos municipais, o MAC está presente, pois substituíram o brasão do município pelo desenho do museu. O intuito do Poder Público municipal, ao estabelecer essa nova identidade, é atrair novos investimentos e endossar o *city marketing*³⁴.

Observamos, portanto, entre 1989 e 1996, dentro de um mesmo perfil administrativo, tendo à frente a liderança política de Jorge Roberto Silveira do PDT, dois momentos: aquele que vai de 1989-1992, com uma política urbana de inspiração social e democrática, voltada diretamente para a cidade e, em especial, com programas e projetos para a população de baixa renda; e aquele que vai de 1993-1996, que culmina com a inauguração do MAC e que caracteriza a instalação de um novo período, voltado agora, visivelmente, para a promoção da imagem da cidade, tendo o MAC como o carro chefe desse *city marketing*. Esse período, de 1989 a 2000, seria assim, marcado, por uma virada política e urbana na vida da cidade, mas que teve no MAC o principal marco de inflexão da política urbana do município, com visíveis repercussões em sua paisagem e representação como cidade no senso comum. Nesse sentido, o MAC se transformou em símbolo maior para o Poder Municipal e expressão paradigmática da construção de uma nova identidade e representação dominante de cidade (OLIVEIRA, 2009).

O MAC ganhou grande notoriedade, até mesmo no exterior, e impulsionou a prefeitura municipal a dar continuidade a esse processo de revitalização de Niterói. A prefeitura então encomendou, em 1997, um novo complexo arquitetônico a Oscar Niemeyer, denominado “Caminho Niemeyer” (CN)³⁵, que abrigaria um centro cultural e que, de alguma forma, preservaria a história do município.

As obras de Oscar Niemeyer promoveram mudanças significativas, como a revitalização do comércio e a valorização do solo urbano; ao mesmo tempo em que encareceram o custo de vida e propiciaram processos de gentrificação em Niterói, expulsando os mais pobres para bairros mais periféricos e, até mesmo, para outros municípios

³³ Em nossa opinião, o *design* arrojado e contemporâneo do MAC transmite uma mensagem de superação do passado e a chegada do futuro e do progresso. Diríamos, então, que Niterói assumiu uma identidade progressista.

³⁴ Oliveira (2019) utiliza a expressão em inglês *city marketing* para se referir aquilo que Maricato (2015, p.11-22) chama de cidade-mercadoria. Para Maricato, a cidade “pode ser vista como o próprio negócio ou mercadoria”. A autora afirma que não são as legislações que irão controlar o uso e a ocupação do solo, mas a “lei do mercado” que, inclusive, determinará quanto custa aquela terra ou imóvel a partir de sua localização. “Acontece que cidade e todos os elementos que a compõem – edifício, poste, mobiliário urbano, toda a rede de infraestrutura, pontes, viadutos, são mercadorias. Mas são mercadorias especiais” (MARICATO, 2015, p.11). A nova identidade de Niterói, em nossa opinião, faz parte de estratégias comerciais, tanto do Poder Público quanto da iniciativa privada, com vistas à valorização da cidade (mercadoria), atraindo assim recursos, investimentos, turismo e ganhos econômicos em geral.

³⁵ O Caminho Niemeyer é “um complexo arquitetônico de caráter popular com objetivo de promover a arte e a cultura” (NITERÓI, 2021), composto por sete equipamentos urbanos – Memorial Roberto Silveira, Museu da Ciência e Criatividade, Teatro Popular Oscar Niemeyer, Centro de Atendimento ao Turista de Niterói, Praça Juscelino Kubitschek (JK), Centro Petrobras de Cinema e o MAC – que juntos formam um caminho ao longo da orla de Niterói. De acordo com a Lei municipal nº 1604/97, o CN faz parte da Área de Especial Interesse Urbanístico, Paisagístico e Turístico da cidade.

(OLIVEIRA; RODRIGUES, 2009). Assim como Oliveira e Rodrigues (2009), Bienenstein *et al.* (2015) destacam que essas obras são, muitas vezes, inacessíveis para muitas pessoas de baixa-renda, sendo frequentadas, principalmente, por turistas e moradores de classes média e alta. Já para Fontenelle e Corrêa (2013), o final dos anos 90 e os primeiros anos da década de 2000 denotam a “efetiva recuperação de Niterói desde a perda da condição de capital estadual”, sendo reconhecida nacionalmente como “uma das cidades com maior qualidade de vida”³⁶ do país.

Dois pontos que marcam a política urbana de Niterói e a gestão democrática da cidade, nos âmbitos político e jurídico, são a instituição de Plano Diretor (PD) em 1992 – primeira edição – e a criação do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) em 2004.

Segundo a Secretaria Municipal de Urbanismo e Mobilidade (SMU) de Niterói, o primeiro Plano Diretor (PD) do município foi estabelecido através da Lei nº 1157/92, sendo desenvolvido “junto a consultorias contratadas na época, com estudos que datam entre os anos 1976 a 1991” (NITERÓI, 2021), ocorrendo (apenas) em 2014 sua primeira revisão. Também em 2014, houve, pela primeira vez, “participação popular através de audiências públicas para a construção da metodologia de trabalho junto a prefeitura” (NITERÓI, 2021) na (re)elaboração do PD de Niterói. Após, em 2017, foi alvitrada, através do Projeto de Lei (PL) nº 008/17, uma nova Política Urbana de Desenvolvimento, um novo Plano Diretor e a revogação da Lei nº 1157/92 (primeiro PD) e da Lei 2123/04 de Niterói. Esse PL³⁷ foi apreciado pela Câmara Municipal, entre os anos de 2017 e 2019, sendo aprovado em 29 de janeiro de 2019, após as “emendas feitas pela SMU e SMARHS³⁸, após sugestão da

³⁶ Segundo o relatório dos Estudos Socioeconômicos do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCERJ (2020, p.42), “Niterói está situado na faixa de desenvolvimento humano alto. [...] o IDHM passou de 0,580, em 1991, para 0,771, em 2010. Isso implica um crescimento de 32,93%. A dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi educação (mais 0,315), seguida por renda e por longevidade”. O IDHM (0,837) de Niterói o coloca em 1º lugar no *ranking* estadual e no 7º lugar no nacional (IBGE Cidades, 2010; TCERJ, 2020, p.42). Ainda segundo o Mapa da Desigualdade da Casa Fluminense (2020), o município apresenta índices satisfatórios em boa parte dos critérios avaliados, como, a título de exemplo: (a) a cada 100 habitantes, 33,2 estão empregados formalmente; (b) o salário médio é de R\$ 3.334; (c) 100% dos habitantes são atendidos por rede d’água; (d) no mínimo, 95% dos habitantes tem seu esgoto coletado e tratado; (e) possui a maior longevidade da RMRJ – em média, os habitantes de Niterói vivem por 70 anos; (f) possui o 5º maior número de leitos hospitalares da RMRJ – 12,4 a cada 10 mil habitantes; (h) das 92 escolas municipais, 97,1% ofertam merenda aos seus alunos; (i) 1,55% do orçamento municipal é destinado para Cultura; e etc. É válido ressaltar que o município tem o menor percentual (7,9%) de beneficiários do programa Bolsa Família de toda a RMRJ, bem como um dos menores números (3.539) de famílias no Cadastro Único atendidas por Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e um dos menores percentuais (1,7%) de pessoas que dependem do Benefício de Prestação Continuada (BPC) – renda equivalente a um salário-mínimo pago a pessoa idosa ou deficiente que comprovadamente não possua meios para subsistência (CASA FLUMINENSE, 2020).

³⁷ Agora denominada Lei municipal nº 3385/2019 (NITERÓI, 2019).

³⁸ Secretaria de Meio Ambiente de Niterói – SMARHS.

população durante as audiências públicas, os estudos técnicos na lagoa de Itaipu” (NITERÓI, 2021). Em suma,

O Plano Diretor de Niterói é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, parte integrante do processo contínuo de planejamento e que deverá contar com a participação da coletividade, orientando os agentes públicos e privados que atuam na produção e gestão da cidade, em conformidade com o Estatuto da Cidade — Lei Federal nº 10257, de 2001 — e a Lei Orgânica do Município de Niterói. O Plano Diretor Municipal (PDM) tem como objetivo orientar o pleno desenvolvimento das diversas funções sociais da cidade e garantir o resgate da dignidade urbana, o bem-estar e a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes, com utilização de critérios ecológicos e de justiça social (NITERÓI, 2021).

O Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), criado através da Lei municipal nº 2123/04, é um órgão colegiado de Niterói que integra o Sistema Municipal de Planejamento Urbano (SMPU) e o Sistema Nacional de Conselho das Cidades, cujos membros representam o poder público (executivo e legislativo), movimentos sociais e populares, empresários, trabalhadores, acadêmicos e de Organizações Não Governamentais (ONGs), atuando no sentido de alcançar o “controle social, dos instrumentos de implementação do Plano Diretor” (ALVES, 2015, p.59). Apesar da lei que o criou ter sido revogada, o COMPUR não foi extinto e está previsto na Seção IV do novo PD de Niterói.

Seção IV – Do Controle Social

Art. 292. O Executivo promoverá a cada ano, uma audiência pública, convidando todos os titulares dos órgãos/unidades de gestão (Secretarias, Fundações, Autarquias, Empresas Públicas) e o COMPUR para cotejamento entre as ações realizadas até então e os ditames do presente Plano Diretor de Niterói, com o objetivo de prestar contas à população (NITERÓI, 2019).

Ao estabelecer um conselho municipal, visando maior participação e controle social, buscava-se criar um ambiente dialógico e que as necessidades de todos, mesmo que minimamente, fossem supridas. Entretanto, Bienenstein *et al.* (2015) tecem algumas críticas ao COMPUR e destacam que certas partes do município estão sob o total domínio do mercado imobiliário. Os autores afirmam que, apesar do Poder Público municipal justificar a transferência de responsabilidades ao setor privado por falta de dinheiro para operar a política urbana, é a própria prefeitura que investe financeiramente nos projetos desenhados pela iniciativa privada e ainda assume todos os riscos de todos os projetos estipulados. Para estes autores, o Poder Público municipal raramente dá suporte aos mais pobres e ainda estimula o processo histórico do uso e da mercantilização da terra pela especulação imobiliária.

Contrapondo Bienenstein *et al.* (2015), o Poder Público municipal, na figura da SMU, alega que o município estabeleceu parcerias tanto com a iniciativa privada, quanto com outros

órgãos e setores públicos, a fim de “sempre oferecer o melhor à população niteroiense”(NITERÓI, 2021).

Em sua página virtual, a SMU (2021) apresenta seis parceiras de Niterói: (1) COMAP Consultoria – empresa de engenharia que auxiliou a prefeitura na elaboração do Plano de Mobilidade Urbana Sustentável; (2) Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) – promotor de desenvolvimento sustentável através de crédito, recursos não reembolsáveis e apoio na estruturação técnica e financeira de projetos públicos e privados. Auxiliou a prefeitura no Programa Região Oceânica Sustentável (PRO-Sustentável), e incluiu a criação de um modelo de gestão para o Parque Urbano ParNit, entre outros estudos de cunho ambiental; (3) ITDP Brasil – trabalha em diversas frentes em prol da mobilidade urbana sustentável; (4) WRI Brasil – projeta ruas que dão segurança e conforto a todas as pessoas; (5) UFF – a universidade e a prefeitura assinaram convênio no valor de 30 milhões de reais para apoio à pesquisa de base e aplicada, em alinhamento com o planejamento estratégico da cidade; e (6) ‘Urban 95’, com a *Bernard van Leer Foundation* e o Instituto Cidades Sustentáveis – a parceria visa considerar as necessidades de bebês e crianças nos planejamentos urbano e estratégico, bem como incluí-las nas estratégias de mobilidade urbana e nos programa e serviços destinados a elas.

Assim, Niterói vem, ao longo dos anos, reformulando suas estratégias de desenvolvimento, buscando estar preparada para os desafios presentes e vindouros. Em 2013, o município elaborou seu primeiro plano estratégico – Niterói que Queremos (2013-2033) – em parceria com o Movimento Brasil Competitivo (MBC)³⁹, com apoio técnico metodológico da Macroplan⁴⁰ e ampla participação popular⁴¹ (O FLUMINENSE, 2020).

Com apontou o editorial d’O Fluminense, a finalidade do plano é nortear as ações da prefeitura, no curto, médio e longo prazos, em diversas frentes, como a da segurança, da saúde, da educação, do urbanismo, entre outros; promovendo, assim, a modernização da gestão pública, melhorias e inovações na prestação de serviços públicos.

³⁹ “Organização da sociedade civil, apartidária, que aproxima setores públicos e privados, investe na cultura de governança, promove a gestão de excelência com o objetivo de ampliar a competitividade nacional, o aumento da capacidade de investimento do Estado e a melhoria dos serviços públicos essenciais oferecidos aos brasileiros” (MBC, 2019). Ver: <https://www.mbc.org.br/>. Acesso: 15/12/2021.

⁴⁰ Empresa brasileira especializada em consultoria em três frentes: 1º) construção de cenários e prospecção futuros; 2º) planejamento estratégico baseado em cenários; e 3º) gestão estratégica orientada para resultados. Ver: <https://www.macroplan.com.br/>. Acesso: 15/12/2021.

⁴¹ Segundo o *site* do Programa Cidades Sustentáveis, o plano estratégico de Niterói contou com a participação (virtual) de 4.578 pessoas nas Fases 1, 2 e 3 do processo de elaboração do plano Niterói que Queremos. Ver: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/boas-praticas/213>. Acesso: 15/12/2021.

Os primeiros resultados do plano Niterói que Queremos foram apresentados no final de 2016, e aferiu-se que:

As realizações contemplam áreas diversas da cidade, desde a mobilidade urbana até o lazer e cultura, com obras emblemáticas como: a TransOceânica, o Túnel Charitas-Cafubá, o alargamento da Marquês do Paraná; quedas nos índices da violência com projetos como o Niterói Presente e criação do Centro Integrado de Segurança Pública (Cisp); reabertura do Hospital Getulino, reforma e ampliação do Mário Monteiro e do Hospital Carlos Tortelly; os maiores investimentos em Educação do Estado do Rio de Janeiro; projetos para a balneabilidade da orla da Baía, obras de saneamento; recuperação financeira, criação inédita do Fundo de Equalização da Receita; subsídios culturais, inauguração da Sala Nelson Pereira dos Santos (O FLUMINENSE, 2020).

Apesar dos apontamentos anteriores parecerem muito favoráveis, levando-nos acreditar que não haveria oposições ou opiniões negativas sobre o plano estratégico de Niterói, Bienenstein *et al.* (2015) consideram que esse plano, somado a utilização de Operações Urbanas Consorciadas (OUC)⁴² e a efetivação de parcerias entre Niterói e a iniciativa privada, mais serviram para favorecer “operações imobiliárias privadas” e para o “avanço do ideário neoliberal” do que à promoção da qualidade de vida dos cidadãos niteroienses e a sustentabilidade da cidade.

A Operação Urbana Consorciada (OUC) aparece como instrumento alinhado com este avanço do ideário neoliberal. Com o objetivo de contornar a crise de financiamento por que passa a cidade, este instrumento possibilitaria seu enfrentamento, com a captação de recursos a partir da taxação da construção acima de um coeficiente básico preestabelecido e até o limite definido pela legislação urbanística, permitindo assim, recuperar e revitalizar parcelas da cidade reconhecidas como degradadas.

Os recursos são gerados por meio de títulos imobiliários, os "Certificados de Potencial Adicional de Construção" (Cepacs), vendidos na Bolsa de Valores, abrindo uma conexão entre o mercado imobiliário e o capitalismo financeiro. A ideia é que, conforme a renovação da área é implantada, os Cepacs são vendidos para financiar as obras necessárias. Supostamente, isto garantiria uma espécie de controle do investimento e conseqüentemente, o sucesso da iniciativa. No entanto, a análise da Operação Faria Lima, em São Paulo e da Operação Urbana Porto Maravilha, no Rio de Janeiro apontam justamente o contrário (BIENENSTEIN *et al.*, 2015).

Aferir em que medida Bienenstein *et al.* (2015) tem ou não razão em suas alegações não é nosso propósito neste momento. Trouxemos a crítica dos autores por entendermos que, em qualquer situação – por mais favoráveis que pareçam – há pontos positivos e negativos a

⁴² Art. 32, § 1º, do Estatuto da Cidade trata das Operações Urbanas Consorciadas – “Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (BRASIL, 2001).

serem expostos e discutidos. Nosso objetivo aqui é confrontar os discursos (ou intenções) com a prática e com a realidade; é investigar as possíveis incoerências, consistências e descontinuidades na política urbana de Niterói.

Dito isto, até o presente momento, aferimos que apesar do MAC e do CN terem grande notoriedade e importância para o município de Niterói, revitalizando, requalificando e valorizando os espaços urbanos, inclusive atraindo muitos turistas e gerando renda, eles não são tão efetivos na promoção do direito à cidade, uma vez que os projetos: (a) são muito mais mecanismos de atração de investimentos e de turistas, do que meios para melhorar a qualidade de vida da população local; (b) no âmbito cultural, possuem exposições e programações que não atraem tanto a população com menor renda e/ou escolaridade, sendo as classes média e alta – juntamente com os turistas – as maiores usuárias desses espaços; (c) por estarem geograficamente localizados em uma área que atrai quem chega ao município pela Baía, não são tão convidativos para a população que mora nas regiões periféricas; e (d) promovem a valorização e a especulação imobiliária que, se para um pequeno grupo é muito bom, para a grande maioria da população significa a perpetuação da segregação socioespacial e do processo de gentrificação.

2.2 O município de Itaboraí

Itaboraí é um município histórico, resultado da fusão de três vilas do Império brasileiro – Vila Santo Antônio de Sá, Vila São João de Itaboraí e Vila São João Del Rey –, cuja fundação se deu em 1672, com a inauguração da capela consagrada a São João Batista, o padroeiro da cidade (COSTA e PIMENTEL, 2005).

A ocupação dos territórios de Itaboraí se consolidou no pós 1800 e se expandiu através das lavouras de cana-de-açúcar, laranjais, plantio de cereais, dos engenhos e alambiques, além das fábricas de cerâmica. Por haver muitos corpos d'água, o município tinha a vantagem de trafegabilidade por navegação. Esses fatos contribuíram para que Itaboraí se tornasse um importante empório comercial, a ponto de competir com Niterói (COSTA e PIMENTEL, 2005).

A área territorial de Itaboraí se estende por aproximadamente 430 km², sendo dividido em oito distritos: Itaboraí, Porto das Caixas, Itambí, Sambaetiba, Cabuçu, Manilha, Pacheco e Visconde de Itaboraí. O município também faz divisa com outros cinco municípios, que são: Cachoeiras de Macacu, Guapimirim, Maricá, São Gonçalo e Tanguá – este último fora distrito

de Itaboraí até 08 de dezembro de 1995, quando se emancipou. (IBGE Cidades, 2020; COSTA e PIMENTEL, 2005).

Em relação à densidade demográfica, o município segue a tendência da RMRJ com altos índices de crescimento. Em 1940, ano em que foi realizado o primeiro censo demográfico do IBGE (IBGE, 2021), a população de Itaboraí era de 15.362 pessoas; em 2010, data do último censo demográfico, a população era de 218.008 pessoas; e a última estimativa populacional para o ano de 2020 é de 242.543 pessoas (CÂMARA METROPOLITANA, 2018, p.71; IBGE Cidades, 2020).

Tabela 2: Evolução Demográfica de Itaboraí

Município	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2020
Itaboraí	15.362	19.472	31.956	54.544	95.723	139.493	187.479	217.008	242.543

Fonte: Câmara Metropolitana, 2018, p.71; IBGE Cidades, 2020 (adaptação da autora).

Localizada a 45 km da capital do Estado, Itaboraí é fortemente impactada pela proximidade ao Rio de Janeiro – que se configura como uma cidade central, dispendo de “equipamentos, infraestrutura e empregos”, como relata a Câmara Metropolitana (2018, p.65). –, e também pelas rodovias e estradas que a conecta com os demais municípios da RMRJ e com a Região dos Lagos.

Itaboraí funciona como uma cidade-dormitório, haja vista sua “baixíssima capacidade de geração de empregos, com pouco dinamismo econômico interno” (CÂMARA METROPOLITANA, 2018 p.113), fazendo com que milhares de pessoas se desloquem⁴³ diariamente para trabalhar em outras cidades, principalmente para Niterói (COSTA e PIMENTEL, 2005). Esses trabalhadores são, em geral, de baixa qualificação e baixa renda (CÂMARA METROPOLITANA, 2018 p.113; COSTA e PIMENTEL, 2005), alcançando em média dois salários mínimos e um PIB *per capita* de R\$ 18.700 por ano, como apontaram as pesquisas do IBGE em 2018.

Em relação à economia, os polos econômicos que já existem e/ou tem potencial evidente em Itaboraí são o petroquímico; o de logística de apoio *offshore*; o de fabricação de bebidas alcoólicas e não-alcoólicas; o de metalurgia básica; o de fabricação de papel e

⁴³ “Esses aspectos – de **concentração de equipamentos, infraestrutura e empregos** – estão refletidos na estruturação radial do território metropolitano, no qual a expansão urbana se deu, sobretudo, ao longo dos seus principais eixos ferroviários e rodoviários, **resultando em deslocamentos predominantemente radiais dos municípios da Região Metropolitana em direção ao município polo**” (CÂMARA METROPOLITANA, 2018, p.65, grifo nosso).

derivados de papel; o de fabricação de artigos de concreto e cerâmica; e o da pecuária e de produtos de carne.

Em período mais recente (2018/2019), a Administração Pública e os setores de comércio e serviços, respectivamente, são considerados os maiores empregadores do município (TECERJ, 2020, p.71); entretanto, foi setor de construção que mais contratou mão de obra no biênio 2018/2019. No mesmo período, os setores que mais demitiram foram às indústrias extrativistas e o setor de água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação, conforme observaremos Tabela 3 a seguir:

Tabela 3: Estoque de empregos formais de Itaboraí segundo setor de atividade – 2018/2019

	2018	2019	Variação	%
Serviços	6.868	6.713	-155	-2,26
Adm. pública, defesa, seguridade social, educação, saúde e serv. sociais	9.297	8.948	-349	-3,75
Comércio	7.715	7.894	179	2,32
Indústrias de transformação	3.317	3.055	-262	-7,90
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	126	113	-13	-10,32
Indústrias extrativas	119	47	-72	-60,50
Eletricidade e gás	1	1	0	0,00
Construção	1.830	4.065	2235	122,13
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	152	156	4	2,63
Total	29.425	30.992	1.567	5,33

Fonte: TCERJ, 2020.

Chamou-nos a atenção o baixo número de empregados – e a redução do pessoal empregado – no setor de Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação, haja vista, os déficits o município tem em abastecimento d'água e de saneamento básico.

Em relação ao abastecimento de água, a partir de 2021, a CEDAE se tornou responsável pela compra da água bruta, enquanto a Águas do Rio⁴⁴ faz o tratamento dessas águas na estação de tratamento (ETA) de Itaboraí (ÁGUAS DO RIO, 2022). Segundo o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), em 2020, foi apurado que somente 26,3% da população de Itaboraí é efetivamente atendida por rede de abastecimento de água, enquanto o restante dos moradores conta com poços e nascentes para terem acesso à água e abastecerem as suas casas (CÂMARA METROPOLITANA, 2018, p.212).

A coleta e o tratamento de esgoto no município são precários. Em 2016, o índice de coleta de esgoto estava em torno de 40%, enquanto o índice de tratamento estava abaixo de

⁴⁴ Águas do Rio é uma concessionária privada de saneamento básico da Agea que, a partir do Marco do Saneamento de 2021, começou a atuar em 27 municípios do Estado do Rio de Janeiro – dentre eles, Itaboraí – e em 124 bairros do município do Rio de Janeiro. Ver: <https://aguasdoriorio.com.br/agua/>. Acesso: 12/01/2022.

10% (CÂMARA METROPOLITANA, 2018, p.221-222). Porém, em apuração mais recente, o SNIS (2020) constatou que em Itaboraí apenas 21,29% da população é atendida por rede de esgoto e cerca de 65% do esgoto produzido é coletado, mas somente 11,33% é tratado. É comum que, nesse município, o esgoto seja depositado e/ou escoado em fossa séptica; em fossa rudimentar; em valas; e/ou em rios, lagos, mar ou outro tipo de escoadouro (CÂMARA METROPOLITANA, 2018, p.212).

O relatório dos Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCERJ) em 2020, corrobora as informações prestadas pela Câmara Metropolitana (2018) e pelo SNIS (2020), demonstrando que os problemas que a população enfrenta em relação ao abastecimento d'água e de esgotamento sanitário continuam sem solução adequada. Vejamos as Tabelas 4 e 5 a seguir.

Tabela 4 : Indicadores agregados – Água Potável em Itaboraí⁴⁵

Indicador	Quantidade
População total atendida com abastecimento de água (habitantes)	130.752
Índice de atendimento total de água (%)	54,35
Consumo médio <i>per capita</i> de água (litros/hab. dia)	225,3
Índice de perdas na distribuição (%)	1,07

Fonte: TCERJ, 2020.

Tabela 5: Indicadores agregados – Serviço de Esgoto em Itaboraí⁴⁶

Indicador	Quantidade
População total atendida com esgotamento sanitário (habitantes)	54.077
Índice de atendimento total de esgoto (%)	22,48
Volume de esgotos coletado (1.000 m ³ /ano)	6.793,64
Índice de tratamento de esgoto (%)	2,93

Fonte: TCERJ, 2020.

Com o adensamento populacional que vem ocorrendo gradualmente no município, há, também, aumento na demanda por provisão d'água e de esgotamento sanitário, bem como maior produção de resíduos sólidos.

Em Itaboraí, a Secretaria Municipal de Serviços Públicos (SSP) é o órgão responsável pela gestão dos resíduos sólidos urbano. A taxa de coleta de resíduos alcançada pela SSP, em contraste com o abastecimento d'água e de saneamento básico, é considerada satisfatória –

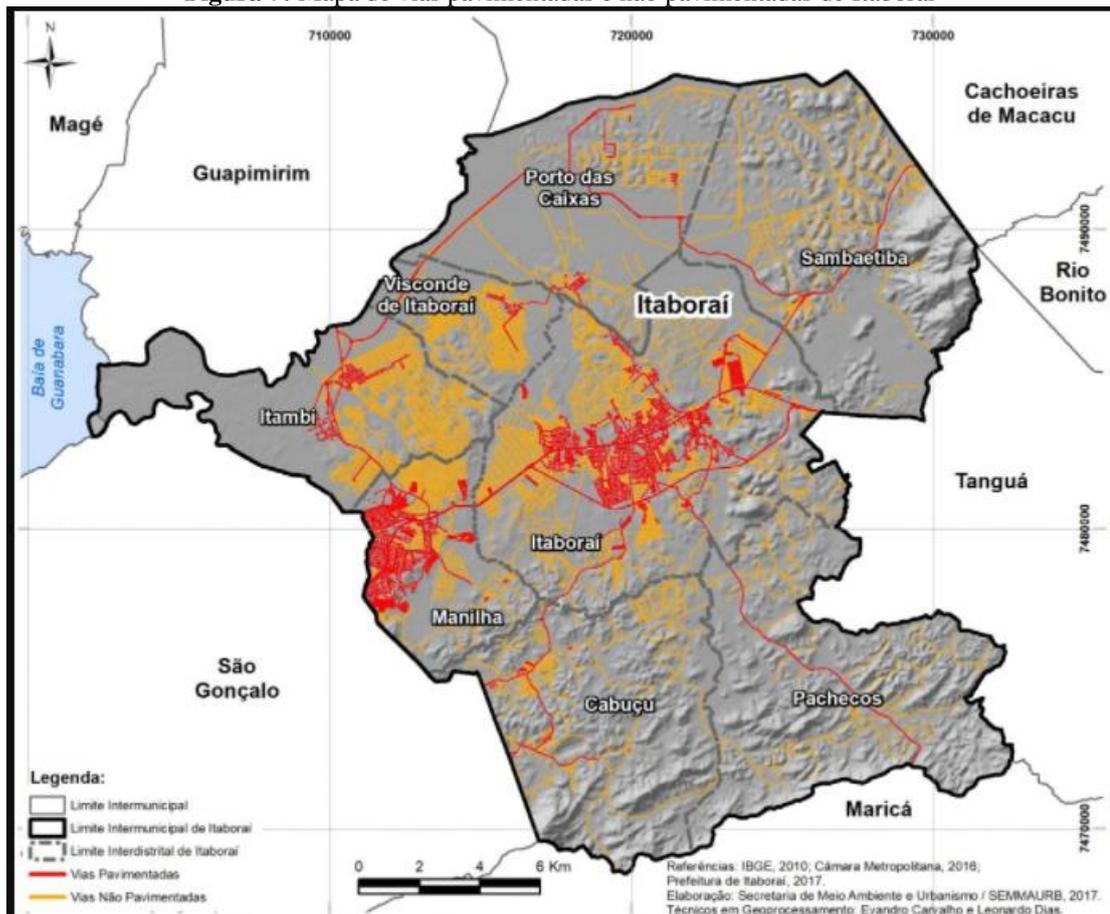
⁴⁵ População total (estimada): 242.543 habitantes (IBGE Cidades, 2020).

⁴⁶ População total (estimada): 242.543 habitantes (IBGE Cidades, 2020).

atendendo quase 100% da população. A periodicidade da coleta é de duas a três vezes por semana, senão diariamente. Não há programa de coleta seletiva no município e a cobrança pelo serviço de coleta é feita diretamente no IPTU. Os resíduos de construção civil são coletados tanto pela SSP, quanto por empresa privada especializada nesse tipo de coleta (CÂMARA METROPOLITANA, 2018, p.224-233).

Outro problema que perdura no município é a precariedade das vias públicas que, por sua vez, irão impactar a mobilidade urbana. Utilizando como referências os dados do IBGE (2010) e da Câmara Metropolitana (2016), a Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMMAURB) de Itaboraí elaborou um mapa (Figura 7) onde apresenta as ruas pavimentadas (linhas em vermelho) e não pavimentadas (linhas em amarelo) da cidade. Como observaremos, a pavimentação é concentrada em alguns pontos do município. Nos distritos de Pachecos, Cabuçu, Sambaetiba e Porto das Caixas praticamente não há pavimentação.

Figura 7: Mapa de vias pavimentadas e não pavimentadas de Itaboraí

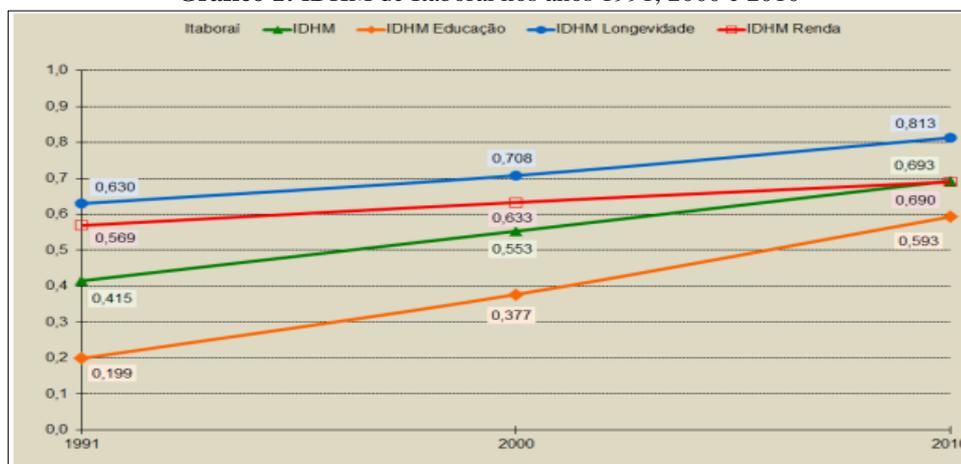


Fonte: ITABORAÍ, 2017.

<https://www.itaborai.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/Mapa-de-Vias-Pavimentadas-e-N%C3%A3o-Pavimentadas-p%C3%A1gina-242.jpg>

Apesar dos dados apresentados, o TCERJ (2020, p.35) classifica o desenvolvimento humano do município como alto – IDHM igual a 0,693 –, e afirmam que outros índices, como de Educação, Longevidade e Renda, também estão altos e apresentado crescimento contínuo.

Gráfico 1: IDHM de Itaboraí nos anos 1991, 2000 e 2010



Fonte: TCERJ, 2020.

Considerando apenas o IDHM, no *ranking* estadual, Itaboraí ocupa a 62ª posição, e no *ranking* nacional, a 2105ª posição (IBGE Cidades, 2010). No gráfico acima, observamos que o IDHM de Itaboraí cresceu significativamente (+32,93%) entre 1991 e 2010, mas, a “dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi educação (mais 0,315), seguida por renda e por longevidade” (TCERJ, 2020, p.35). Apesar desse crescimento – que é bastante positivo –, o município ainda sofre com problemas de serviços básicos, como falta d’água e de saneamento.

Retomando a questão da expansão urbana, Itaboraí por muitos anos não teve uma coordenação ou um plano urbanístico que regulasse a questão do uso e ocupação do solo urbano, permitindo (ou impelindo) os próprios moradores se autorresponsabilizassem pelo abastecimento de água; pela construção de suas moradias; e pela destinação final do esgotamento sanitário (MARQUEZINO e ARAÚJO, 2014).

A ocupação agressiva no município já era registrada no Plano Diretor dos anos 1970, da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. No documento afirma-se que esse processo existia desde a colonização da área. Sem cuidado no uso e ocupação do solo, Itaboraí sofreu desmatamento nas bacias hidrográficas, aumento localizado da área construída e pavimentada, impermeabilização do solo, aterro e drenagem de brejos e manguezais, além da utilização indiscriminada de fertilizantes, herbicidas e outros controles químicos na agricultura, extração de argila/areia. Isto provocou erosão marginal, destruição de vegetação nas margens dos cursos d’água, e criação de novos “habitats” nas depressões formadas. Também contribuíram a instalação de fábricas e áreas industriais sem tratamento de efluentes, com poluição da água, do ar e sonora, na região.

No centro geográfico do município, a sede foi ocupada da colina, onde estão a Igreja Matriz de S. João Batista e os extratos mais abastados da população, descendo até a planície, segundo traçado de malha reticulada, ocupada pelas camadas de menor renda (COSTA e PIMENTEL, 2005, p.5).

Contundo esse cenário de ausência de coordenação e planejamento urbano (por parte do Poder Público municipal) começou a mudar a partir da escolha de Itaboraí como sede do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ)⁴⁷ em 2006 (MOYSÉS, 2010; GUERRA, 2018).

Estudos relatam que os municípios (diga-se, agentes políticos) da RMRJ travaram uma *guerra de lugares*⁴⁸ para sediar o complexo petroquímico, sendo Itaboraí o município menos prestigiado entre as opções existentes (MOYSÉS, 2010; MARQUEZINO e ARAÚJO, 2014; GUERRA, 2018). Por questões políticas, econômicas e de logística, optou-se por Itaboraí, mesmo que isso refletisse em “questionamentos e polêmicas até hoje não esclarecidas” (GUERRA, 2018).

Dentre as motivações que levaram o município a ser escolhido para sediar o COMPERJ⁴⁹, podemos elencar certas disponibilidades e facilidades que ele oferecia, como o fácil acesso ao “Arco Metropolitano que liga Itaboraí ao Porto de Itaguaí, melhor aproveitamento da logística já existente, maior competitividade para cadeia produtiva, maior inclusão social para região” (MOYSÉS, 2010).

Vencida a disputa pelo COMPERJ, o poder público municipal promoveu políticas públicas para atender, quase que exclusivamente, as exigências do complexo petroquímico. Com isso, Itaboraí começou a receber volumosos aportes financeiros e incentivos por parte do

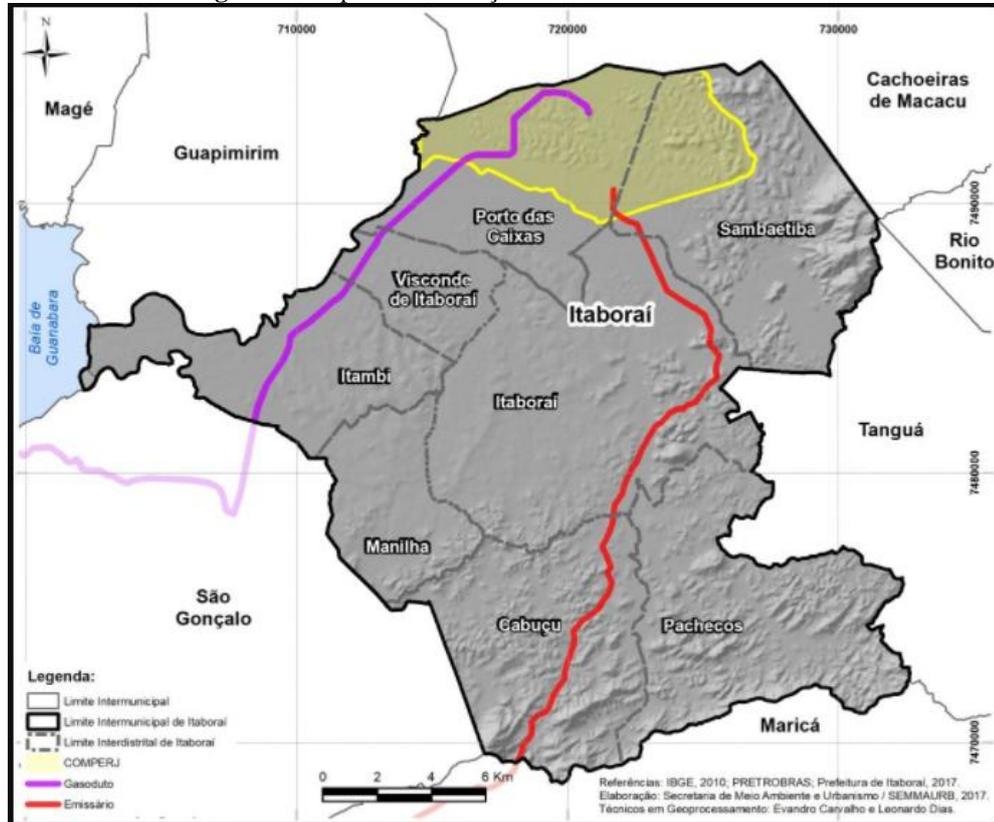
⁴⁷ O COMPERJ surge como o maior empreendimento individual da história da Petrobrás, com um aporte de 15 bilhões de reais e, tanto Moysés como Guerra, apontam que o COMPERJ foi apresentado à sociedade como um empreendimento modernizante, desenvolvimentista e sustentável. Entre as muitas promessas feitas, destacamos que fora prometida a criação de mais de 200 mil empregos diretos e indiretos – lembrando que a população atual de Itaboraí é de aproximadamente 242 mil pessoas –, atração de novos ativos para o estado do Rio de Janeiro, melhoria na infraestrutura do município, entre outros.

⁴⁸ Essa expressão surge partir do livro “Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças”, da arquiteta e urbanista Dra. Raquel Rolnik (2015). De maneira geral, Rolnik demonstra que o complexo imobiliário-financeiro irá impactar as políticas habitacionais, econômicas e de urbanização. Os vínculos entre os atores são estabelecidos entre o mercado fundiário e a regulação urbanística, com vistas aos rendimentos futuros. “Na linguagem contratual das finanças, os vínculos com o território são reduzidos à unidimensionalidade de seu valor econômico e à perspectiva de rendimentos futuros, para os quais a garantia da perpetuidade da propriedade individual é uma condição” (ROLNIK, 2015, p.13). Então, considerando os possíveis rendimentos, os agentes públicos guerrearam para receber, em seus respectivos municípios, o COMPERJ e os investimentos bilionários atrelados a construção e operação do complexo petroquímico.

⁴⁹ Cumpre-nos registrar que o projeto inicial do COMPERJ faliu e, atualmente, nas instalações do antigo complexo petroquímico, foi instalado o Polo GasLub Itaboraí, que tem como meta futura o processamento diário de 21 milhões de metros cúbicos (m³) de gás do pré-sal da Bacia de Santos, o que representa 20% do consumo nacional (PETROBRÁS, 2022).

Governo Federal, principalmente através das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (MARQUEZINO e ARAÚJO, 2014).

Figura 8: Mapa da localização do COMPERJ em Itaboraí



Fonte: ITABORAÍ, 2017.

<https://www.itaborai.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/Mapa-de-Localiza%C3%A7%C3%A3o-do-COMPERJ-p%C3%A1gina-280.jpg>

Figura 9: Vista aérea das obras do COMPERJ em Itaboraí



Fonte: Blog Petróleo Hoje, 2020.

<https://petroleohoje.editorabrasilenergia.com.br/cronograma-do-comperj-sera-reavaliado>

A princípio, como pontuaram Marquezino e Araújo (2014), as obras do PAC serviriam para melhorar e adequar à péssima infraestrutura do município, e estariam voltadas ao “esgotamento sanitário, drenagem, pavimentação e reassentamento de famílias que vivem em áreas de risco para os conjuntos habitacionais”.

Itaboraí também recebeu significativos investimentos do capital privado e implantou muitas firmas, principalmente as de serviços, ocasionando “um expressivo deslocamento populacional para região” (FILHO, 2019). O autor ainda comenta que essa quantidade de firmas e, conseqüentemente, de empregos, gerou “um grande inchaço urbano”, atraindo pessoas de todas as partes do Brasil, o que contribuiu para o agravamento da desordem urbana em Itaboraí, haja vista que foi necessária a construção de novas moradias; além de outros empreendimentos com fins comerciais para abrigarem e atenderem as demandas de todas essas pessoas e empresas.

Isto posto, a partir de 2006, evidenciou-se no município uma significativa transformação na dinâmica do mercado imobiliário, caracterizado pelo lançamento de novos empreendimentos residenciais e comerciais, cujas características divergiam radicalmente do padrão construído da cidade. Esta situação se materializou no espaço através de grandes canteiros de obras presentes, principalmente, no núcleo urbano da cidade.

Nessa lógica, e através de mudanças no marco regulatório da cidade (principalmente no plano diretor, revisado em 2006) destacavam-se a construção de grandes edifícios hoteleiros de alto padrão (alguns deles de redes hoteleiras estrangeiras), edifícios de escritórios, bem como a construção de grandes condomínios de prédios residenciais. Ademais, é importante salientar também a construção de um grande *shopping center* na cidade, que atualmente atende abaixo da demanda esperada pelo projeto. (FILHO, 2019).

Figura 10: Itaboraí Plaza Shopping – citado por Filho (2019)



Fonte: Jornal da Record – R7, 2019.

Na fase inicial de obras do COMPERJ, “o município teve ligeiras melhorias socioeconômicas, com atração de indústrias e geração de empregos” (GUERRA, 2018), mas graças a uma série de eventos⁵⁰, que levaram a paralisação das obras e a diminuição dos investimentos e da própria capacidade operacional do complexo petroquímico, Itaboraí experimentou um sério retrocesso, segundo Guerra (2018).

Dados do TCERJ (2020) apontam que, até hoje, o próprio município não goza de autonomia financeira, sendo dependente de repasses do Estado e da União para arcar com suas despesas.

No período analisado [2014-2019], houve redução na capacidade do ente em manter as atividades e serviços próprios da administração com recursos oriundos de sua competência tributária, o que o torna mais dependente de transferências de recursos financeiros dos demais entes governamentais (TCERJ, 2020, p.103).

As linhas anteriores evidenciam como a política urbana de Itaboraí estava à mercê das necessidades de um único empreendimento. É interessante percebermos que problemas tão antigos, como os de saneamento e abastecimento d’água, e outras questões, como a precariedade da infraestrutura, continuam presentes no município e se agravaram ao longo dos anos.

Causou-nos certa estranheza, no que tange as legislações da política urbana e de ordenamento urbano de Itaboraí, dois fatos em específico: (a) o Plano Diretor – que deveria ser participativo e considerar a opinião pública – foi revisto em 2006 e por decisão unilateral do Poder Público municipal, todas as exigências feitas pelo Governo Federal foram acatadas sem discriminação, a fim de que o município recebesse o COMPERJ, os investimentos e as obras do PAC. Ou seja, não foi o COMPERJ que se ajustou ao município, mas, ao contrário, foi Itaboraí que se ajustou ao COMPERJ; e (b) o município possui legislação própria sobre o EIV desde 2008, o que deveria propiciar uma melhora nas questões de uso e ocupação do solo urbano, porém, os empreendimentos (comerciais, principalmente) aparentam não ter tido

⁵⁰ O COMPERJ e as demais obras do PAC eram financiados, principalmente, pelo Governo Federal. Aliado a isso, havia uma grande expectativa sobre a capacidade do complexo petroquímico, pois o Brasil, apesar de ter alcançado a autossuficiência em petróleo com a descoberta do Pré-sal, ainda depende das importações de petróleo e derivados, haja vista que o tipo de óleo brasileiro é pesado, e o óleo que usamos em combustíveis e na produção de plásticos, por exemplo, é o óleo do tipo leve. O COMPERJ então seria responsável pelo refino do petróleo e, conseqüentemente, faria com que o Brasil reduzisse a importação de petróleo e derivados (GUERRA, 2018). Mas a crise econômica que assolou o mundo a partir de 2008 e que foi fortemente sentida no Brasil a partir de 2013 fez com que ocorresse, dentre muitos eventos, uma queda significativa no preço do barril do petróleo, impactando as economias mundiais. Soma-se a crise econômica, a crise política brasileira que teve, por desfecho, o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff.

nenhum tipo de dificuldade/entrave para se estabelecerem no município à época de instalação do COMPERJ, bem como para abandoná-lo assim que o COMPERJ estagnou, como apontou Guerra (2018). Eventualmente, o EIV no município de Itaboraí tomava ares de “mais uma burocracia” do poder estatal.

A despeito de todos os problemas discutidos até aqui, recentemente, parece ter havido uma mudança na cultura e de comportamento da população, bem como na gestão da cidade.

A primeira (e talvez a mais importante) mudança diz respeito ao Plano Diretor de Itaboraí. Em “Mensagem aos Itaboraienses”⁵¹, o prefeito Sadinoel Souza (2019) apresentou, muito orgulhoso e satisfeito, o novo plano diretor da cidade, denominado Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Itaboraí (PPDI-ITA) – Lei Complementar nº 252, de 14 de outubro de 2019.

Segundo Sadinoel Souza (2019), o PPDI-ITA é “um instrumento de planejamento eficaz que fortalece e que corrobora com o crescimento e desenvolvimento do nosso município”, destacando que o PPDI-ITA foi discutido com a população, em cerca de 45 encontros, num período de dois anos.

Segundo consta no próprio documento do PPDI-ITA,

O processo da elaboração e o documento aqui apresentado está em consonância com o Estatuto da Cidade no que diz respeito o instrumento de democratização da gestão urbana e socioambiental reforçando a importância de analisar todo o território municipal e propor meios que nos permitam refletir sobre os problemas e as potencialidades de nossos 8 distritos com a população, fazendo assim, com que a equipe técnica municipal empenhasse seus esforços por um resultado o mais próximo da realidade encontrada no local. Além de identificar que muitos dos desafios encontrados só poderiam ser enfrentados ao compreender a inserção do município na Região Metropolitana do Rio de Janeiro - RMRJ, trabalhando desta maneira com um olhar atento para os assuntos de abrangência regional.

O PDDI-ITA contribui e avança na qualidade de vida que tanto buscamos, pois promove com prioridade o desenvolvimento humano, integra o município em sua totalidade, valoriza seu patrimônio natural e cultural, sua história, sua vocação e sua identidade.

Para tanto, esta Lei apresenta diretrizes e objetivos em políticas públicas setoriais para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública; integrar e complementar as atividades urbanas e rurais; planejar e ordenar a ocupação humana e a expansão urbana compatível com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica; proteger, preservar e recuperar o ambiente natural e construído, o patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico, paleontológico e arqueológico; além de destinar as áreas com normas especiais de urbanização para população de baixa renda (ITABORAÍ, 2019).

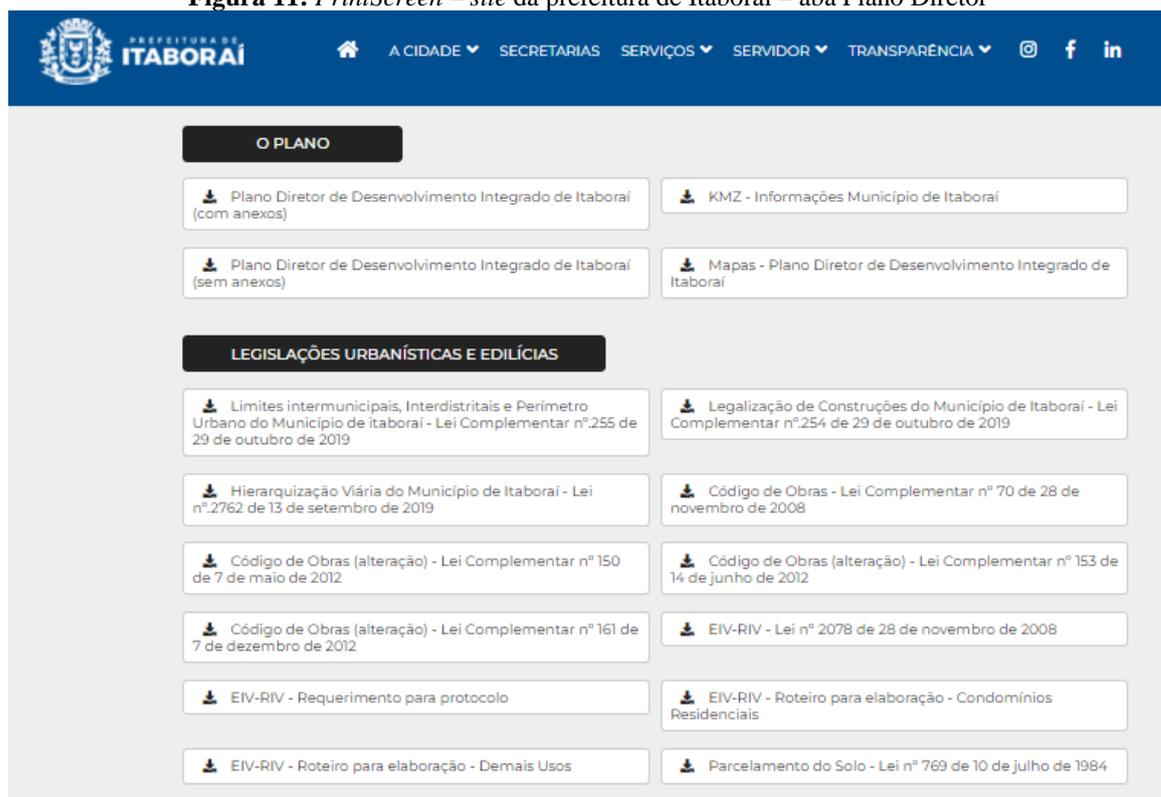
É nítida a mudança entre a (re)formulação dos planos diretores de 2006 e 2019. Se antes o plano diretor (2006) se preocupou em atender as necessidades de um empreendimento,

⁵¹ Ver contracapa do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Itaboraí (PDDI-ITA/2019) em: <https://www.itaborai.rj.gov.br/o-plano-diretor/>. Acesso 09/01/2022.

excluindo do processo de elaboração do plano a população, e ajustando a cidade ao empreendimento; o PPDI-ITA (2019) parece estar alinhado ao que preconiza o Estatuto da Cidade em termos de participação e gestão democrática da cidade.

Outra mudança que aferimos se refere ao acesso à informação. O *site* da prefeitura de Itaboraí – <https://www.itaborai.rj.gov.br/> – reúne uma gama de informações e serviços de utilidade pública que, tempos atrás, sequer era imaginado. Esse *site* também é o canal pelo qual a prefeitura convoca a população a participar de audiências públicas e das demais atividades que ocorrem no município, bem como permite o contato da população com as secretarias municipais via formulários e *emails*. No geral, o *site*, em nossa opinião, é bastante funcional, visualmente agradável e descomplicado. Como observaremos a seguir, o PPDI-ITA e os documentos que se referem ao EIV ficam disponíveis para utilização e consulta pública numa mesma aba.

Figura 11: PrintScreen – site da prefeitura de Itaboraí – aba Plano Diretor



Fonte: Acervo da autora, 2022.

Dito isto, até o presente momento, aferimos que os problemas tão presentes na cidade, como a falta de saneamento básico, a precariedade no abastecimento de água, o desemprego, a baixa remuneração, a imobilidade, as horas gastas em deslocamento para cidades centrais, entre outros, condicionam a população de Itaboraí à exclusão das qualidades e benefícios da

vida urbana, o que configura o cerceamento do direito à cidade, à luz de Lefebvre (1999; 2006). Todavia, não poderíamos ignorar as novas políticas, estratégias e mecanismos que vêm sendo adotados no município e que parecem estar alinhados com o que preconiza o Estatuto da Cidade. O novo Plano Diretor e o *site* da prefeitura de Itaboraí demonstram um movimento em direção à gestão democrática da cidade e a requalificação urbana de Itaboraí.

CAPÍTULO 3 – O EMPREENDIMENTO E A VIZINHANÇA: ANÁLISE DAS LEGISLAÇÕES, ESTUDOS E RELATÓRIOS DE IMPACTO DE VIZINHANÇA DOS MUNICÍPIOS DE NITERÓI E ITABORAÍ (RJ)

3.1 As legislações de EIV em cada município estudado à luz do Art. 37 do EC

Ao longo desta dissertação, introduzimos o instrumento Estudo de Impacto de Vizinhaça (EIV), previsto no Estatuto da Cidade (EC), no cerne de nossa pesquisa e debate. Como vimos, os municípios brasileiros ficaram com a incumbência de instituírem legislação específica sobre o EIV – de acordo com o Art. 36 do EC – e de determinarem quais empreendimentos ou atividades são obrigadas a apresentarem o estudo, e seu respectivo relatório, de Impacto de Vizinhaça para obterem “licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento” (ROCCO, 2009, p.155).

Em geral, o EIV reflete certo controle sobre as atividades humanas que impactam o meio ambiente urbano e busca “reverter cenários desfavoráveis”, como apontou Venceslau (2008). Ainda segundo a autora,

Muito embora a elaboração de avaliações de impacto ambiental seja uma prática bastante recorrente, pouco se questionando sua aplicabilidade e finalidade, **o EIV ainda é um grande desconhecido, e muitas dúvidas pairam sobre sua elaboração.** Não é incomum que estudiosos do Direito e urbanistas não tenham familiaridade com este instrumento de importância para a saúde do ambiente urbano e das relações sociais nele desenvolvidas. **O EIV carece da visibilidade** de outras avaliações de impacto ambiental, em especial o EIA/RIMA, até para que fique evidente sua abrangência, delimitação e adequabilidade.

Embora a sensibilidade acerca de meio ambiente construído seja crescente e instrumentos semelhantes de estudo e controle de impactos no meio urbano já tenham sido ou mesmo venham sendo utilizados em alguns municípios brasileiros, **de modo que não se constitua o escopo do EIV uma novidade, é expressivo o desconhecimento dos gestores municipais** quanto às funções urbanas, **o que resulta na freqüente falta de concatenação urbanística e ambiental nas propostas de intervenção no espaço edificado.**

A regulamentação do EIV é não só necessária como também urgente. Muitos municípios submetem-se à degradação de seu espaço ambiental urbano pela implantação de empreendimentos inadequados, pelo simples fato de ainda não terem regulamentado o instrumento (VENCESLAU, 2008, grifo nosso).

Muito embora as afirmações de Venceslau tenham sido feitas em 2008, ainda hoje, 20 anos após a instituição do Estatuto da Cidade – logo, do próprio EIV –, o instrumento segue sendo “um grande desconhecido” e pouco regulado⁵².

⁵² Considerando apenas os municípios da RMRJ, somente 36% dos municípios possuem legislação específica sobre EIV (vide Quadro 1). Nem mesmo o município do Rio de Janeiro – o mais rico, mais populoso e central da Região – possui tal legislação.

Por isso, nesta oportunidade, nos propomos a realizar um exame nos municípios de Niterói e Itaboraí, pois já consolidaram a legislação específica sobre EIV e acumulam experiências no campo da avaliação de impactos urbanos e de gestão urbanística, a fim de comparar suas experiências, apresentando as similaridades e diferenças na legislação e nos resultados obtidos através do EIV.

Dito isto, nas próximas subseções, iremos avaliar se as legislações de Niterói e Itaboraí estão de acordo com o Art. 37 do EC, destacando as “exigências de elaboração, conteúdo, prazo e formas [...] meios de publicidade e de participação da sociedade” (ROCCO, 2009, p.155).

3.1.1 A legislação de Niterói

A Lei Orgânica do município de Niterói e o primeiro Plano Diretor (PD) – Lei nº 1157/92 – não mencionam o Estudo de Impacto de Vizinhança. Com a aprovação da Lei nº 2123/04 – que estabeleceu instrumentos municipais da política urbana –, Niterói alterou o PD que estava em vigor na época e incluiu, dentre outros instrumentos, o EIV. Recentemente, a Lei nº 1157/92 e a Lei nº 2123/04 foram revogadas em razão da revisão do PD e a aprovação da Lei nº 3385/2019⁵³, em 03 de junho de 2019.

O novo Plano Diretor de Niterói trata do EIV, de forma específica e expressa, no Art. 200, da Lei nº 3385/2019.

Art.200 - A construção, ampliação, instalação, modificação e operação de empreendimentos, atividades e intervenções urbanísticas causadoras de impactos ambientais, culturais, urbanos e socioeconômicos de vizinhança estarão sujeitos à avaliação do Estudo de Impacto de Vizinhança e seu respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança (EIV/RIV) por parte da Secretaria Municipal de Urbanismo e Mobilidade, previamente à emissão das licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento. [...]. (NITERÓI, 2019).

Nesta Lei, o Estudo de Impacto de Vizinhança ainda é referenciado nos artigos 58 e 96 onde, respectivamente, o EIV é caracterizado como um instrumento de ordenamento e estruturação urbana, e condicionam a aprovação de Operações Urbanas Consorciadas (OUC) à elaboração e aprovação do EIV e do seu respectivo relatório (RIV). Faz-se, porém, necessário destacar que, antes mesmo que houvesse alteração no primeiro PD de Niterói (Lei

⁵³ “Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano do Município, institui o Plano Diretor de Niterói e revoga as Leis nº 1157 de 29/12/1992; Lei nº 1.254 de 28 de dezembro de 1993; nº 2.123 de 04/02/2004; Parágrafo 3º do Art. 17, da Lei nº 3.061 de 03 dezembro de 2013 e Lei nº 2.023 de 19 de setembro de 2002” (NITERÓI, 2019).

nº 2123/04) e a revisão desse plano – que culminou na aprovação da Lei nº 3385/19 –, Niterói já possuía legislação específica de EIV – Lei nº 2051/03 – desde 2003, sendo o primeiro município da RMRJ (ver Quadro 1, p.17) a tratar do assunto, conforme exige o Estatuto da Cidade.

Entretanto, a nova previsão estabelecida no Plano Diretor surgiu após a aprovação de lei municipal que já dispunha sobre a exigência do Estudo de Impacto de Vizinhança. Trata-se da Lei nº 2.051, de 06 de janeiro de 2003, que *define os empreendimentos e atividades que dependerão de elaboração de Estudo Prévio de Impacto de vizinhança (EIV/RIV) e dispõe sobre sua elaboração e análise, nos termos do Estatuto da Cidade* (ROCCO, 2009, p.184-185, itálico do autor).

Já no primeiro artigo da Lei nº 2051/06 é definido quais os tipos de empreendimentos e atividades se submeterão à aprovação do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) e do seu respectivo relatório (RIV) para terem seus pedidos de licença ou autorização aceitos. Vejamos o que diz o artigo:

Art. 1º - Dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) e do respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV), a serem submetidos à análise, aprovação de projeto para obtenção de licenciamento ou autorização de construção ou funcionamento nos órgãos municipais competentes, os seguintes empreendimentos e atividades privados ou públicos:

I - assistência médica sem internação, laboratórios de análises clínicas e patológicas, instalações radiológicas, de radioterapia, quimioterapia e quimioterapia, clínicas veterinárias com internação ou guarda de animais, serviços de diversões, tais como boliches, restaurantes, boates, casas de festas e estabelecimentos com música ao vivo ou mecânica, creches, estabelecimentos de ensino pré-escolar, de Ensino Fundamental e não seriados, tais como cursos de línguas, dança, música, artes marciais, academias de ginástica, com área construída computável (ACC) igual ou superior a dois mil e quinhentos metros quadrados (2.500m²);

II - estabelecimentos de ensino médio, superior e técnico-profissionalizantes e cursos preparatórios com área construída computável (ACC) igual ou maior a cinco mil metros quadrados (5.000m²);

III - centros culturais, museus, entrepostos, armazéns, depósitos, centros comerciais, shopping centers, lojas de departamentos, supermercados e hipermercados, pavilhões de feiras e exposições com área construída computável (ACC) igual ou superior a dez mil metros quadrados (10.000m²);

IV - assistências médicas com internação com área construída computável (ACC) igual ou superior a quinze mil metros quadrados (15.000m²);

V - cinema, teatro, locais de culto e auditório com Área Construída Computável acima de cinco mil metros quadrados (5000m²);

VI - escritórios para prestação de serviços e meios de hospedagem em geral, exceto hotéis-residência, residenciais com serviço ou similares, com Área Construída Computável acima de vinte e cinco mil metros quadrados (25.000m²);

VII - edificações ou grupamento de edificações com uso comercial ou misto, individual ou coletivo, e, com área edificável computável igual ou superior a vinte mil metros quadrados (20.000m²);

VIII - edificações ou grupamento de edificações com uso residencial e hotéis-residência, residenciais com serviço ou similares com área edificável computável igual ou superior a vinte e cinco mil metros quadrados (25.000m²);

IX - edifícios garagem com área total construída (ATC) igual ou superior a trinta mil metros quadrados (30.000m²);

X - garagens de veículos de transportes coletivos, de cargas, transportadoras ou

táxis, com área total construída (ATC) igual ou superior a quatro mil metros quadrados (4.000m²) ou com área de terreno (AT) igual ou superior a cinco mil metros quadrados (5.000m²);

XI - loteamentos e condomínios com declividade média acima de trinta por cento em, pelo menos, cinquenta por cento de sua área e com área de terreno (AT) igual ou superior a cinquenta mil metros quadrados (50.000m²) e loteamentos e condomínios com área de terreno (AT) superior a cento e cinquenta mil metros quadrados (150.000m²);

XII - clubes recreativos ou desportivos com área de terreno (AT) de até vinte mil metros quadrados;

XIII - edificações ou grupamento de edificações com uso industrial, com área total construída (ATC) igual ou superior a quatro mil metros quadrados (4.000m²) ou com área de terreno (AT) igual ou superior a cinco mil metros quadrados (5.000m²) e atividades industriais enquadradas como de médio e alto potencial poluidor conforme MN-050 da FEEMA, com qualquer área;

XIV - empreendimentos com uso extraordinário destinado a esportes e lazer, tais como parques temáticos, autódromos, estádios e complexos esportivos;

XV - empreendimentos que requeiram movimento de terra com volume igual ou superior a trinta mil metros cúbicos;

XVI - intervenções e empreendimentos que constituam objeto de uma operação urbana consorciada;

XVII - terminais rodoviários, metroviários e hidroviários;

XVIII - túneis, viadutos, garagens subterrâneas, vias expressas rodoviárias e metroviárias (NITERÓI, 2006).

Para Rocco (2009, p.185-187), a quantidade especificada de empreendimentos e atividades submetidas ao EIV/RIV é “expressiva” e demonstra “uma capacidade de elaboração rara nas estruturas legislativas brasileiras, posto que os interesses privados costumam evitar este tipo de dispositivo na lei”. Normalmente as legislações municipais tendem a fazer exigências mais genéricas, atentando-se, quase que exclusivamente, aos principais requisitos do Art. 37 do EC. Porém, este não foi o caso de Niterói.

Efetivamente, a técnica legislativa mais usual recomenda que a lei disponha sobre os aspectos principais da matéria, remetendo para o regulamento os detalhes necessários à sua aplicação. Porém, não foi essa a opção do legislador niteroiense, o que, a rigor, não traz prejuízos na aplicação do instrumento (ROCCO, 2009, p.187).

Outro diferencial da Lei nº 2051/03 está na definição dos conceitos mais correlatos ao EIV, conforme posto no Art. 2º.

Art. 2º - Para efeito desta Lei, entende-se por:

Ambiente urbano: relações da população e das atividades humanas, organizadas pelo processo social, de acesso, apropriação e uso e ocupação do espaço urbanizado e construído.

Área construída computável (ACC): área total construída descontada da área de garagem;

Área total construída (ATC): soma das áreas de todos os pavimentos;

Estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV): documento que apresenta o conjunto dos estudos e informações técnicas relativas à identificação, avaliação, prevenção, mitigação e compensação dos impactos na vizinhança de um empreendimento ou atividade, de forma a permitir a análise das diferenças entre as condições que existiriam com a implantação do mesmo e as que existiriam sem essa ação;

Impacto ambiental: qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente e o equilíbrio do seu ecossistema causada por determinado empreendimento ou atividade, que afetem a biota; a qualidade dos recursos naturais ou dos Patrimônios Cultural, Artístico, Histórico, Paisagístico ou Arqueológico; as condições estéticas, paisagísticas e sanitárias; as atividades sociais e econômicas, a saúde, a segurança e o bem estar na vizinhança;

Impacto de vizinhança: significativa repercussão ou interferência que constitua impacto no Sistema Viário, impacto na infraestrutura urbana ou impacto ambiental e social, causada por um empreendimento ou atividade, em decorrência de seu uso ou porte, que provoque a deterioração das condições de qualidade de vida da população vizinha, requerendo estudos adicionais para análise especial de sua localização, que poderá ser proibida, independentemente do cumprimento das normas de uso e ocupação do solo para o local;

Impacto na infraestrutura urbana: demanda estrutural causada por empreendimentos ou atividades, que superem a capacidade das concessionárias nos abastecimentos de energia, água, telefonia, esgotamento sanitário ou pluvial, requerendo análise especial, conforme definição do art. 80, da Lei nº **1.470**, de 11 de dezembro de 1995 (Lei de Uso e Ocupação do Solo);

Impacto no Sistema Viário: interferência causada por Pólos Geradores de Tráfego (PGT) da categoria "P2", sendo estas as que, em decorrência de suas atividades e porte de suas edificações, atraem ou produzem grande número de viagens e/ou trânsito intenso, gerando conflitos na circulação de pedestres e veículos em seu entorno imediato, requerendo análise especial, conforme definição do art. 78, da Lei nº **1.470**, de 11 de dezembro de 1995 (Lei de Uso e Ocupação do Solo);

Impacto sobre a morfologia urbana: edificações cuja forma, tipo ou porte, implique em conflito com a morfologia natural ou edificada local, conforme definição do art. 54, da Lei nº **1.470**, de 11 de dezembro de 1995 (Lei de Uso e Ocupação do Solo)

medidas compatibilizadoras: destinadas a compatibilizar o empreendimento com a vizinhança nos aspectos relativos à paisagem urbana, rede de serviços públicos e infraestrutura; medidas compensatórias: destinadas a compensar impactos irreversíveis que não podem ser evitados.

Medidas mitigadoras: destinadas a prevenir impactos adversos ou a reduzir aqueles que não podem ser evitados.

Relatório de impacto de vizinhança (RIV): relatório sobre as repercussões significativas dos empreendimentos sobre o ambiente urbano, apresentado através de documento objetivo e sintético dos resultados do estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV), em linguagem adequada e acessível à compreensão dos diversos segmentos sociais;

Unidade de Vizinhança: porção do território no interior das sub-regiões de planejamento definidas e mapeadas pela Lei **1.157** de 29.12.1992 - Plano Diretor;

Vizinhança⁵⁴: imediações do local onde se propõe o empreendimento ou atividade considerada uma área de até cem metros a partir dos limites do terreno (NITERÓI, 2003, grifo nosso).

Ao explicitar os conceitos normativos no texto da lei, o legislador de Niterói facilitou a interpretação da lei e do próprio EIV, permitindo que qualquer interessado, seja do Poder Público municipal, empreendedores ou habitante da cidade entenda seus direitos e obrigações no que se refere à implantação e operação de empreendimentos ou atividades em áreas

⁵⁴ Concordamos com a crítica de Rocco (2009, p.188) em relação à definição de *vizinhança*. Errou o legislador ao definir *vizinhança* por distância métrica (100 metros a partir dos limites do terreno), o que, em nossa opinião, e na de Rocco, não é adequada; pois, assim como explicou Rocco, o conceito de *vizinhança* “irá variar de acordo com a atividade e seus impactos. Seria melhor ter remetido essa atribuição para o conteúdo de cada estudo desenvolvido” (ROCCO, 2009, p.188). Também não considerou o legislador os impactos mais abrangentes como, por exemplo, a poluição do ar e a sonora, que extrapolam esse limite de 100 metros.

urbanas e que necessitam de Estudo de Impacto de Vizinhança no âmbito do município de Niterói.

O Art. 3º da Lei nº 2051/03 corresponde ao que está previsto no Art. 37⁵⁵ do EC. Entretanto, para além dos critérios exigidos no Art. 37, a legislação de Niterói introduziu quatro novos critérios, a fim de ter um estudo mais robusto para “contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades” (BRASIL, 2001), como exige o Estatuto da Cidade.

Art. 3º - O EIV/RIV deverão ser elaborados de forma a permitir a avaliação dos impactos benéficos e dos adversos que um empreendimento ou atividade causará na sua vizinhança, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I - adensamento populacional;
- II - equipamentos urbanos e comunitários;
- III - uso e ocupação do solo;
- IV - valorização imobiliária;
- V - geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI - ventilação e iluminação;
- VII - paisagem urbana e patrimônio natural e cultural;
- VIII - nível de ruídos;**
- IX - qualidade do ar;**
- X - vegetação e arborização urbana;**
- XI - capacidade da infraestrutura de saneamento** (NITERÓI, 2003, grifo nosso).

O Art. 4º da Lei nº 2051/03 define as informações necessárias que deverão constar no EIV/RIV, como a identificação do empreendimento ou atividade, a descrição da vizinhança, a identificação e avaliação de impactos, entre outros. Destaca-se nesse artigo a necessidade, expressamente redigida, de se identificar e avaliar os impactos não somente na fase de implantação, mas, também, nas fases de operação e desativação. Para Rocco, essa última exigência tem um caráter inovador, que caracteriza o EIV como “um instrumento de avaliação de impactos, diferentemente de normas que o tratam como simples documento com diagnóstico das intervenções urbanísticas numa determinada área” (ROCCO, 2009, p.188).

O Art. 5º da Lei nº 2051/03 esclarece as competências do Poder Público municipal e define o prazo de análise técnica do EIV/RIV que é, de no máximo, de 90 dias a contar da anexação do EIV no processo. Este artigo é taxativo e não restam dúvidas que o Poder Público municipal poderá exigir informações e documentos complementares; exigir a disponibilização dos documentos do EIV/RIV para consulta pública (referência ao Art. 38 do

⁵⁵ A saber: 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; e VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural (BRASIL, 2001).

EC); informa sobre a possibilidade do aceite de manifestações por escrito e da possibilidade de audiências públicas a depender do caso. Sobre esta última, a lei afirma:

§ 2º A audiência pública será realizada, de acordo com regulamentação municipal específica, sempre que o órgão municipal competente julgar necessário ou por outros órgãos públicos municipais, por mais de cinco organizações não governamentais constituídas há mais de um ano com sede no Município de Niterói e documentação atualizada ou por requerimento de, no mínimo, cem cidadãos comprovadamente residentes, um por domicílio, titulares de imóveis na vizinhança do empreendimento ou da atividade em análise (NITERÓI, 2003).

Ainda sobre os prazos previstos no Art. 5º da Lei nº 2051/03, Rocco afirma:

Os prazos definidos na lei são bastante compatíveis com a complexidade da avaliação de impactos urbanísticos, mas pode haver situações que exijam a dilatação do máximo de noventa dias para análise do Estudo de Impacto de Vizinhança – o que pode desagradar a disposição dos empreendedores. Mas, de fato, essa dilatação somente poderá se dar, nos termos do § 1º, do art. 5º, quando o empreendedor atrasar a apresentação de documentos ou informações complementares ao estudo apresentado (ROCCO, 2009, p.188).

O Art. 6º da Lei nº 2051/03 obriga o órgão municipal competente apresentar parecer técnico conclusivo, no prazo determinado no *caput* do Art. 5º, sobre a análise do EIV/RIV elaborado pelo empreendedor. No parecer técnico deverá constar obrigatoriamente: (a) caracterização do empreendimento, atividade e da respectiva área; (b) legislação aplicável; (c) análise dos impactos previstos; (d) análise dos programas de monitoramento dos impactos e de medidas mitigadoras; e (e) a conclusão sobre a aprovação, proibição ou determinação de exigências, se necessário (NITERÓI, 2003).

O Art. 7º da Lei nº 2051/03 foi vedado, e o Art. 8º incumbe ao “Conselho Municipal competente [COMPUR] a apreciação dos recursos referentes às medidas compatibilizadoras e compensatórias para a adequação as condições locais” (NITERÓI, 2003).

O Art. 9º da Lei nº 2051/03, a nosso ver, merece especial destaque. Leiamos.

Art. 9º - Dar-se-á publicidade dos seguintes procedimentos da análise técnica, através de publicação no Diário Oficial do Município e **de disponibilização em página oficial da Prefeitura na rede mundial de computadores - INTERNET:**

I - aceitação do EIV/RIV e endereço, local e horários para sua consulta pública;
 II - prazo de análise estipulado pelo órgão ambiental competente;
 III - convocação de audiências públicas, quando for o caso;
 IV - aviso de disponibilidade do parecer técnico conclusivo (NITERÓI, 2003, grifo nosso).

Para além do que exige o parágrafo único⁵⁶ do Art. 37 do EC, ou seja, a disponibilidade dos documentos referentes ao EIV/RIV no órgão competente, a legislação de Niterói prevê a disponibilidade desses documentos de forma virtual, o que pode garantir maior e mais fácil acesso à informação, haja vista que, em tese, os documentos estariam disponíveis a qualquer momento a quaisquer interessados. Entretanto, cabe-nos ressaltar que no Plano Diretor em vigor – Art. 200, da Lei nº 3385/2019 –, o trecho que trata da publicidade do EIV/RIV é cópia fiel do Art. 37 do EC, ou seja, não há obrigatoriedade da publicidade virtual dos documentos, o que denota uma divergência entre a Lei nº 2051/03 e o atual PD.

O Art. 10⁵⁷ da Lei nº 2051/03 trata da competência do empreendedor, público ou privado, arcar com as despesas que envolvem o EIV/RIV. Não há menção expressa da necessidade do empreendedor arcar com custos de melhorias de infraestrutura ou de equipamentos urbanos, como sugere Venceslau (2008), mas os incisos V⁵⁸ e VI⁵⁹ deixam margem para interpretação nos termos – grosso modo – de Venceslau (2008): se na inexistência daquele empreendimento ou atividade naquela determinada área não haveria demanda por aquela determinada melhoria, então cabe ao empreendedor arcar com as despesas que surgirão para suprir aquela determinada demanda.

O penúltimo artigo – Art. 11 da Lei nº 2051/03 – trata do prazo (90 dias) que o Poder Público municipal terá para realizar a normalização das “instruções técnicas e formulários complementares necessários para a elaboração do EIV [...] RIV, assim como os procedimentos de análise especial previstos na Lei 1.470/1995⁶⁰” (NITERÓI, 2003). Tais instruções⁶¹ e formulários também ficam disponíveis para consulta no *site* da SMU de Niterói. O último artigo determina que a lei entre em vigor na data de sua publicação.

⁵⁶ “Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado” (BRASIL, 2001).

⁵⁷ “Art. 10 - O empreendedor, público ou privado, arcará com as despesas relativas a: I - elaboração do EIV/RIV e fornecimento do número de exemplares solicitados na instrução técnica (IT) e de versão digital dos documentos com vistas à sua disponibilização na página oficial da Prefeitura na rede mundial de computadores - INTERNET; II - cumprimento das exigências, quando necessário, de esclarecimentos e complementação de informações durante a análise técnica do EIV/RIV; III - acesso público aos documentos integrantes do EIV/RIV e dos procedimentos de sua análise; IV - realização de audiências públicas; V - implementação das medidas mitigadoras e compensatórias e dos respectivos programas de monitoramento; VI - cumprimento das exigências, quando necessário, para concessão da licença ou autorização” (NITERÓI, 2003).

⁵⁸ “V – implementação de medidas mitigadoras e compensatórias e dos respectivos programas de monitoramento” (NITERÓI, 2003).

⁵⁹ “VI – cumprimento das exigências, quando necessário, para concessão da licença ou autorização” (NITERÓI, 2003).

⁶⁰ Esta lei “dispõe sobre o uso e ocupação do solo urbano no município de Niterói e dá outras providências” (NITERÓI, 1995).

⁶¹ Como visto anteriormente (p.55), são as Instruções Técnicas que detalharão minuciosamente – e em consonância com o Art. 3º da Lei nº 2051/03 de Niterói – o que o EIV deverá analisar.

Para Rocco (2009, p.190), a legislação de Niterói é uma das mais avançadas do país e tem como diferencial a possibilidade de proibição da implementação do empreendimento ou atividade após a análise do EIV/RIV por órgão municipal competente. A Lei municipal nº 2051/03 “dilui o caráter vinculado do ato administrativo que outorga licença urbanística, pois mesmo estando de acordo com as normas urbanísticas, o empreendimento ou atividade estará sujeito ao critério de avaliação da conveniência e da oportunidade de sua aprovação” (ROCCO, 2009, p.190). Ainda segundo Rocco, o texto da lei é completo e está de acordo com o Estatuto da Cidade, criticando o autor, tão somente, a definição que a lei fez de *vizinhança*. Por fim, ratificamos que todos os critérios previstos no Art. 37 do EC foram atendidos pela legislação de Niterói, e ainda houve acréscimos espontâneos por parte do legislador de Niterói, o que robustece o Estudo de Impacto de Vizinhança e viabiliza o direito à cidade e a cidade sustentável.

3.1.2 A legislação de Itaboraí

O primeiro Plano Diretor (PD) do município de Itaboraí a tratar do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é o de 2006. A Lei Complementar nº 54, de 27 de setembro de 2006, que dispunha do PD (denominado Plan-Ita), exigia o EIV para instalação e operação de helipontos e, posteriormente, de aeródromos (Art. 120), bem como dispensava o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) (Art. 240) quando “o impacto ambiental previsto corresponder, basicamente, a alterações das características urbanas do entorno” (ITABORAÍ, 2006), exigindo tão somente o EIV. No mesmo artigo, e nos seguintes (até o Art. 242), o Plan-Ita abordava a necessidade da regulamentação do EIV, no âmbito municipal, de acordo com o que exige o Estatuto da Cidade.

Com a recente revisão e atualização do PD, que ocorreu em 2019, a Lei Complementar nº 252, de 14 de outubro de 2019 – que trata do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Itaboraí (PDDI-ITA) –, definiu o EIV como um dos instrumentos de gestão socioambiental do município (Art. 236 da Lei Complementar nº 252/19); exigiu que se considere o EIV na racionalização do uso do solo para fins industriais (Art. 170 da Lei Complementar nº 252/19); e exigiu o EIV para empreendimentos ou atividades de expressiva repercussão ambiental e na infraestrutura urbana (Art. 238 da Lei Complementar nº 252/19).

Art. 238 - Os empreendimentos ou atividades de significativa repercussão ambiental e na infraestrutura urbana, localizados no território do município, dependerão da elaboração de prévio Estudo de Impacto de Vizinhança e respectivo Relatório de

Impacto de Vizinhança, para obterem licenças, alvarás ou autorizações para construção, reforma, ampliação ou funcionamento junto ao Poder Público (ITABORAÍ, 2019).

Porém, entre o primeiro e o segundo planos diretores de Itaboraí, Plan-Ita e PDDI-ITA, respectivamente, o município regulamentou o EIV e o RIV através da Lei nº 2078, de 28 de novembro de 2008. Segundo a ementa, esta lei

Dispõe sobre a elaboração do estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) e apresentação de Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV) para a obtenção de licenças ou autorizações de construção, reforma, ampliação ou funcionamento de empreendimentos e atividades públicos ou privados na área urbana do Município de Itaboraí e dá outras providências (ITABORAÍ, 2008).

Logo no primeiro artigo da Lei nº 2078/2008, o legislador faz alusão aos artigos 36, 37 e 38 do Estatuto da Cidade e determina que os empreendimentos ou atividades “de significativa repercussão ambiental e na infra-estrutura urbana, localizados no território do Município de Itaboraí, dependerão da elaboração de prévio Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV)”. O EIV/RIV permitirão o empreendedor obter “as licenças ou autorizações de licitação, construção, reforma, ampliação ou funcionamento junto ao Poder Público Municipal” (ITABORAÍ, 2008).

Já no Art. 1º, reconhecemos a primeira diferença entre a norma geral (Estatuto da Cidade) e a legislação municipal, pois, está última, exige a elaboração de EIV/RIV para obter licença ou autorização de licitação, obrigação essa que não está, expressa e taxativamente, presente no texto do EC. Ainda no Art. 1º, vimos que o conteúdo do parágrafo 1º é cópia do Art. 38⁶² do EC. Seguindo, nos parágrafos 2º e 3º do Art. 1º, a nosso ver, pareceu haver intenção do legislador em, primeiramente, atender as exigências do Art. 37 do EC e, posteriormente, distinguir os possíveis impactos que atividades (ou projetos) causariam à população e à infraestrutura da cidade dos impactos que atividades⁶³ (ou projetos) ou empreendimentos causam à – e somente à – infraestrutura da cidade. Leiamos.

§ 2º - São **projetos** de significativa **repercussão ambiental** ou **na infraestrutura urbana** aqueles que provocam deterioração das condições de **qualidade de vida** instalada em um agrupamento populacional ou alterar as propriedades físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente e afetar:

a) A saúde, a segurança e o bem estar da população;

⁶² Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental (BRASIL, 2001).

⁶³ Entendemos que no Art. 1º da Lei nº 2078/08 “atividades” é o sinônimo de “projetos”. Chegamos a essa conclusão a partir da leitura do parágrafo 3º do Art. 1º, da referida Lei, pois, neste último parágrafo, está expressamente redigido que “São **projetos** ou **empreendimentos** de significativa repercussão [...]” (ITABORAÍ, 2008), enquanto a redação do parágrafo 2º está assim: “São **projetos** de significativa **repercussão** [...]” (ITABORAÍ, 2008, grifo nosso).

- b) As atividades sociais e econômicas;
- c) As condições sanitárias;
- d) A qualidade dos recursos ambientais;
- e) O patrimônio cultural, artístico, histórico, paisagístico, arqueológico e paleontológico do Município;
- f) A qualidade de acesso à infra-estrutura urbana instalada;
- g) As relações de convivência ou vizinhança.

§ 3º - São **projetos ou empreendimentos** de significativa **repercussão na infraestrutura urbana** aqueles que **provocam modificações estruturais** no ambiente urbano ou rural e afetam direta ou indiretamente:

- a) O sistema viário, geração de tráfego e demanda por transporte público;
- b) O sistema de saneamento básico, especialmente os subsistemas de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos e coleta e tratamento de lixo domiciliar, hospitalar ou industrial;
- c) O sistema de drenagem;
- d) O adensamento populacional;
- e) Uso e ocupação do solo;
- f) Equipamentos urbanos e comunitários;
- g) Valorização imobiliária;
- h) Qualquer outro elemento da infra-estrutura não relacionado nas alíneas anteriores (ITABORAÍ, 2008, grifo nosso).

Não sabemos ao certo se no caso do parágrafo 2º, do Art. 1º da Lei nº 2078/08, o legislador excluiu os empreendimentos propositalmente ou se foi mero erro de digitação e, até mesmo, de esquecimento; todavia, podemos aferir a clara intenção do legislador em ressaltar que os impactos aos quais o parágrafo 2º se refere afetam as pessoas, o meio ambiente e a infraestrutura da cidade. Já o parágrafo 3º trata de impactos relacionados, direta ou indiretamente, exclusivamente à infraestrutura.

O Art. 2º da Lei nº 2078/08 também aborda os impactos sobre a qualidade de vida da população e da infraestrutura da cidade, em cumprimento as exigências do Art. 37 do EC. As principais diferenças entre este artigo e os parágrafos 2º e 3º do Art. 1º⁶⁴ consistem que, no caso do Art. 2º, os efeitos são apurados também na fase de obras; é introduzido o conceito de área de influência; e são acrescentados outros critérios (para além dos previstos no Art. 37 do EC) que deverão ser observadas durante a elaboração e avaliação do Estudo de Impacto de Vizinhança.

Art. 2º - O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) avaliará os efeitos da obra, atividade ou empreendimento sobre a qualidade de vida da população residente na área de influência do projeto, tomando por base:

- I – alteração no **adensamento populacional** no lote, na quadra ou no logradouro;
- II – alterações no uso de **equipamentos urbanos e comunitários** existentes ou necessidade de implantação de novos equipamentos ou serviço;

⁶⁴ Para nós, o padrão de redação dos Art. 1º e Art. 2º mais causou confusão do que esclarecimento, dificultando a leitura e a interpretação da Lei. Além disso, os artigos não trouxeram critérios claros e objetivos de avaliação de impactos. Logo, a nosso ver, ambos os artigos, apesar de terem incluído novos critérios de avaliação do EIV, são tão genéricos quanto aos do Art. 37 do EC.

- III – alterações possíveis no **uso e ocupação do solo**, decorrentes do empreendimento ou atividade;
- IV – impactos no **valor dos imóveis** e das quadras circunvizinhas, aí compreendidos aqueles situados em um raio de 200(duzentos) metros, tomando como ponto central o empreendimento;
- V – efeitos sobre a **geração de tráfego e demanda por transporte público**;
- VI – efeitos sobre a **ventilação e iluminação** nos edifícios e terrenos circunvizinhos;
- VII – interferência na **paisagem urbana, nos patrimônios natural e cultural**;
- VIII – potencial poluição sonora, contaminação do solo ou do ar, geração de lixo e demais formas de poluição;
- IX – impactos sobre a ordem pública;
- X – as relações de convivência ou vizinhança (ITABORAÍ, 2008, grifo nosso⁶⁵).

O Art. 3º da Lei nº 2078/08 define, em linhas gerais, como atividade de cunho técnico:

(a) a determinação da área de influência assim como seu diagnóstico; (b) a análise de impactos positivos e negativos, diretos e indiretos, imediatos, a médio e longo prazos, temporários e permanentes; e (c) a definição de medidas mitigadoras para impactos negativos. É no parágrafo único do Art. 3º que a legislação irá definir o que considera *vizinhança* – “Para efeitos desta Lei é considerado vizinhança o meio humano e o meio físico onde convive o agrupamento populacional que sofrerá o impacto de um projeto⁶⁶ ou empreendimento” (ITABORAÍ, 2008).

O Art. 4º da Lei nº 2078/08 define que no EIV haverá uma conclusão – redigida de forma objetiva e de fácil interpretação – acerca dos resultados obtidos pelas atividades técnicas (vide Art. 3º), apontando “as vantagens e desvantagens do projeto” (ITABORAÍ, 2008).

Leiamos os artigos 5º, 6º e 7º da Lei nº 2078/2008:

Art. 5º - O Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV) é um instrumento que permite que o licenciamento, a autorização e a licitação de projetos⁶⁷ e atividades seja precedido de avaliação:

- I – do grau de alteração em qualidade e quantidade que uma determinada intervenção causará na circunvizinhança;
- II – da necessidade de possíveis medidas corretivas para garantir a qualidade de vida de um agrupamento populacional.

Art. 6º - O Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV) deverá conter no mínimo:

I – a correta definição do projeto em termos de:

- a) Localização;
- b) Objetivos e justificativas do projeto;
- c) Descrição do projeto e de suas alternativas tecnológicas e locacionais;
- d) Compatibilidade com planos e programas governamentais propostos e em implantação na área de influência do projeto;
- e) Compatibilização com a legislação de uso e ocupação do solo;

⁶⁵ Os trechos que destacamos em negrito aparecem na mesma ordem e forma – com exceção de “valor dos imóveis” que aparece no EC como “valorização imobiliária” – do Art. 37 do EC (BRASIL, 2001). São critérios adicionais de avaliação feitos pela legislação de Itaboraí os incisos VIII, IX e X.

⁶⁶ Neste artigo, “projetos”, a nosso ver estão para “atividades”.

⁶⁷ Neste artigo, “projetos”, a nosso ver estão para “empreendimentos”, demonstrando, mais uma vez, as incoerências do legislador ao redigir a norma municipal.

- II – caracterização da vizinhança onde o projeto terá repercussão, considerando-se:
- a) A caracterização da população moradora e do padrão sócio-econômico que usufrui;
 - b) A caracterização sócio-econômica, histórica e cultural da região e de seu patrimônio;
 - c) A caracterização da qualidade de vida cotidiana da população vizinha, suas demandas e serviços instalados e suas relações de convivências;
 - d) Descrição da qualidade ambiental futura da área em comparação com a qualidade atual, nos termos do § 1º do art. 1º desta Lei, discriminando a distribuição dos ônus e benefícios sociais.
- III – a avaliação da repercussão na infra-estrutura urbana, nos termos do § 2º do art. 1º desta Lei:
- a) Demonstrando a compatibilização do projeto com a infra-estrutura urbana;
 - b) Anexando declaração da disponibilidade para instalação dos serviços públicos de empreendimento tal como projetado;
- IV – a definição de medidas mitigadoras dos impactos negativos e de eventuais medidas compensatórias.
- V – o programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos, indicando fatores e parâmetros a serem adotados durante a implantação do projeto.
- VI – relação de todos os técnicos da equipe multidisciplinar responsável pelo relatório, com nome, formação profissional e inscrição em entidade de classe.
- Art. 7º** - Caberá ao Poder Executivo a definição de parâmetros técnicos e requisitos a serem exigidos no Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV), além dos relacionados no art.6º de acordo com a natureza específica do projeto (ITABORAÍ, 2008).

Os artigos citados acima determinam – de maneira genérica – o que deverá ser avaliado durante a realização do diagnóstico dos impactos urbanos do empreendimento ou atividade àquela vizinhança. Também informam que, em documento a parte, o Poder Executivo definirá os “parâmetros técnicos e requisitos” (Art.7º) (ITABORAÍ, 2008) que obrigatoriamente constarão no RIV.

Considerando os artigos 4º, 5º, 6º e 7º da Lei nº 2078/08, cumpre-nos lembrar a diferença entre o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV), segundo explicou Rocco (2009).

Neste caminho, o Estudo de Impacto de Vizinhança – **EIV** tem natureza eminentemente técnica, produzido com base em **diagnóstico** da área potencialmente afetada pelas atividades propostas, assim como com a análise dos efeitos diretos e indiretos, positivos e negativos, das obras e do funcionamento propriamente considerado na vizinhança e no ordenamento urbanístico. Deve incluir, também, alternativas de localização e o conjunto de medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos gerados.

Já o Relatório de Impacto de Vizinhança – **RIV**, deve ser documento elaborado com **um resumo das análises do estudo**, escrito em linguagem popular e de forma que seja compreensível e acessível a qualquer cidadão, independentemente de formação técnica ou profissional. É o documento que servirá de consulta à população e de fundamento para a requisição de agendamento de audiência pública (ROCCO, 2009, p.41, grifo nosso).

Neste sentido, nos parece que o legislador de Itaboraí entende, assim como explica Rocco (2009), que EIV e RIV são coisas distintas entre si, mas, grosso modo, trocam a função

do segundo pela do primeiro, uma vez que no Art. 4º da Lei 2078/2008 diz que o EIV, palavras nossas, será um resumo escrito em linguagem de fácil interpretação e que apontará os bônus e ônus que aquele empreendimento ou atividade trará para a vizinhança; enquanto os artigos seguintes trazem uma série de exigências que deverão ser descritas no RIV para que, então, o RIV seja analisado por órgão(s) competente(s) e, no caso de aprovação, seja concedido a licença ou autorização ao proponente do empreendimento ou atividade.

Seguindo, temos que Art. 8º da Lei nº 2078/08 trata das secretarias municipais que estão arroladas na análise e aprovação do EIV/RIV, bem como informa que o “§ 1º O Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA) opinará sobre o projeto e respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança” (ITABORAÍ, 2008); e define que, após as discussões entre secretarias e o COMDEMA, caberá ao Conselho Municipal de Política Urbana (ITA URBE) a apreciação final e definitiva do EIV/RIV. Os prazos de manifestação dos órgãos competentes serão estabelecidos pelo Poder Executivo municipal.

O Art. 9º da Lei nº 2078/08 trata do período (trinta dias) que o RIV ficará afixado em local público para consulta, bem como determina a publicação da respectiva súmula em jornal oficial de Itaboraí.

O Art. 10 da Lei nº 2078/08 exige que o RIV seja escrito de forma objetiva e com linguagem de fácil compreensão, assim como exige que no RIV sejam colocados os “mapas, quadros, fotos e demais recursos visuais de modo que possam explicitar as vantagens do projeto, bem como todas as vantagens e desvantagens do empreendimento” (ITABORAÍ, 2008).

O Art. 11 da Lei nº 2078/08 condiciona a concessão de licença ou autorização a publicação e aprovação do RIV, vedando quaisquer atividades de implantação, mesmo que preliminares. Este artigo também assegura a participação social nos processos, seja pela audiência pública ou por qualquer outro meio que o Poder Executivo regulamentar.

O Art. 12 da Lei nº 2078/08 trata do custeamento das despesas advindas da elaboração do EIV e das taxas – valoradas de acordo com a área construída do empreendimento – exigida pela prefeitura para apreciação do EIV/RIV. Esse artigo exige que os profissionais que venham a elaborar o EIV/RIV sejam cadastrados na Secretaria Executiva do ITA URBE, e veda à participação de pessoas que tenham tido vínculos com o Poder Público municipais nos 180 dias anteriores a elaboração do estudo.

O Art. 13 da Lei nº 2078/08 determina que o EIV/RIV fiquem disponíveis a quaisquer interessados “para consulta e comentários, junto à Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Política Urbana – ITA URBE” (ITABORAÍ, 2008). A promoção de audiências

públicas fica a cargo da Secretaria Municipal de Obras, Serviços Públicos e Urbanismo e do ITA URBE.

O Art. 14 da Lei nº 2078/08 traz uma série de condições, que poderão ser exigidas pelo Poder Público municipal a fim de “eliminar ou amenizar impactos negativos gerados pelo empreendimento” (ITABORAÍ, 2008). Dentre as condições estão àquelas referentes a melhorias na infraestrutura; ampliação de redes d’água; instalação de equipamentos comunitários; ampliação e adequação da estrutura viária; proteção acústica; entre outras.

Os artigos 15, 16 e 17 da Lei nº 2078/08 tratam de questões internas e dos ritos para a regulamentação da lei sobre EIV, que se dará por Decreto (Art. 15). O Art. 15 também determina que “ouvido o ITA URBE”, o Poder Executivo “definirá o enquadramento do porte” (ITABORAÍ, 2008) dos empreendimentos que dependerão do EIV⁶⁸.

Em suma, aferimos que a Lei nº 2078/2008 apresenta todos os critérios mínimos exigidos no Art. 37 do Estatuto da Cidade, e prevê outros, como cuidado com a poluição sonora e a questão da ordem pública. A Lei também prevê que cabe ao empreendedor, conforme recomenda Venceslau (2008), todos os custos da elaboração do EIV, da execução das medidas mitigadoras e compensatórias, e de outras condicionantes que o Poder Público municipal possa vir a exigir. Porém, opinião nossa, o texto da lei possui algumas debilidades, principalmente ao que se refere ao padrão de escrita.

Apesar do legislador não ter usado termos muito técnicos e polidos – muito comuns no Direito –, as palavras “simples”, mas mal organizadas no texto, dificultaram a interpretação da lei. Logo de início, aferimos que o legislador não utilizou os termos “empreendimentos e/ou atividades” para se referir àquilo que está condicionado ao EIV/RIV e será implantado em determinada área; mas, utilizou outros vocábulos, principalmente, o vocábulo “projetos”. Posteriormente, vimos que, por muitas vezes, vocábulos ou expressões diferentes foram utilizadas para se referirem a uma mesma coisa como, por exemplo, vizinhança/circunvizinhança, população moradora/população vizinha; ou, ao contrário, utilizou-se o mesmo vocábulo, como “projetos”, para se referir a coisas distintas – ora significava atividades, depois empreendimentos e, por fim, era usado no sentido denotativo da palavra. Chamou-nos à atenção a exigência de descrição futura da qualidade ambiental (Art. 6º, da Lei nº 2078/08) quando, a nosso ver, seria mais apropriado exigir uma “previsão”, uma “projeção de cenário”; uma vez que o futuro ainda inexistente, logo, só pode ser projetado,

⁶⁸ Ou seja, para além da Lei nº 2078/2008, serão criados outros documentos, com mais definições e especificidades, para elaboração e aplicação do EIV. Em nossa opinião, essas definições já deveriam constar no corpo da Lei nº 2078/08 e, assim, facilitaria o entendimento sobre quem tem ou deixaria de ter obrigação de elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança em Itaboraí.

imaginado. A Lei também faz confusão entre EIV e RIV, trocando a função e o conteúdo de do EIV pela do RIV, e vice-versa. Por fim, entendemos que o texto da lei é demasiadamente longo, desorganizado, repetitivo e dúbio⁶⁹, porém, através do *site* da Prefeitura de Itaboraí, podemos aferir os documentos e orientações técnicas⁷⁰ que trazem as definições e informações atuais sobre as técnicas de elaboração, análise e aprovação de EIV e RIV.

3.2 EIV de empreendimentos dos municípios estudados

Nesta seção apresentaremos e analisaremos o conteúdo de Relatórios de Impacto de Vizinhança de dois empreendimentos situados nos centros de Niterói e Itaboraí respectivamente.

O objetivo é analisar se os estudos estão ou não em consonância com as respectivas leis municipais e instruções/orientações técnicas e, posteriormente, faremos uma análise comparada entre as legislações, os estudos e as orientações técnicas dos dois municípios; a fim de verificar as semelhanças e as diferenças entre as legislações, orientações técnicas e empreendimentos, bem como extrair informações que possam contribuir para o aprimoramento das leis municipais em vigor e as que virão a ser criadas por outros municípios. Nossa intenção é disseminar o conhecimento e técnicas de Estudo de Impacto de Vizinhança através das experiências passadas.

3.2.1 O empreendimento de Niterói

O primeiro EIV a ser analisado nesta pesquisa se trata de projeto de *Shopping Center e Edifício Comercial* (sem denominação), cuja implementação está prevista na Avenida Marquês do Paraná, 340, no bairro Centro do município de Niterói, RJ.

⁶⁹ Em algumas oportunidades o texto da Lei nº 2078/08 traz muitos detalhes – como o passo a passo do trâmite dos documentos dentro do órgão competente – e em outros, apenas afirma que o Poder Executivo irá redigir um segundo documento com determinadas informações – como acontece no parágrafo único do Art. 15. Os artigos 5º, 6º e 7º da mesma lei tratam do RIV e, por motivos que desconhecemos, há um hiato entre esses artigos até os artigos 10 e 11 que também tratam, exclusivamente, do RIV. Por isso, consideramos a Lei desorganizada. A utilização de alguns vocábulos – principalmente “projetos” –, por diversas vezes, causam certa confusão, dando margem para as mais variadas interpretações. Se a Lei nº 2078/08 exige, acertadamente, o uso de linguagem clara, objetiva e compreensível nos EIV/RIV, faltou o mesmo cuidado para com a própria lei.

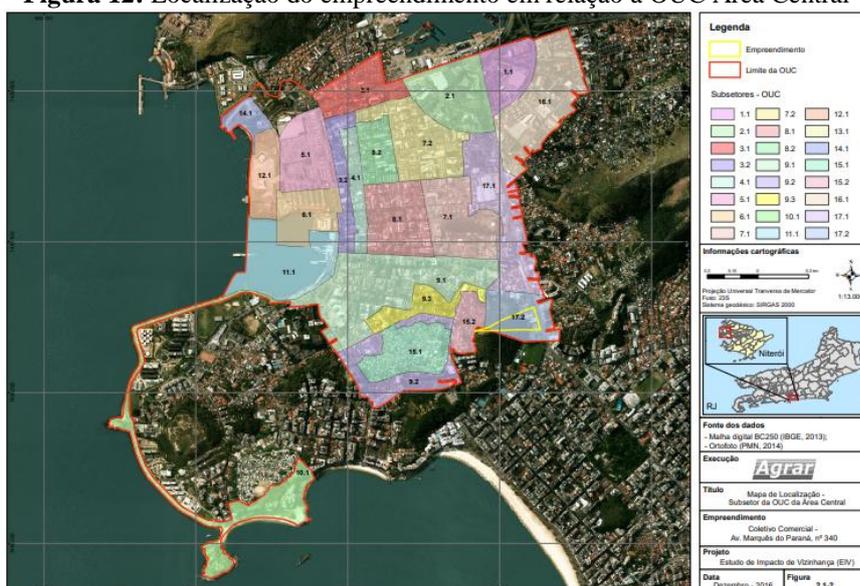
⁷⁰ Ver: <https://www.itaborai.rj.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/EIV-RIV-Roteiro-para-elabora%C3%A7%C3%A3o-Condom%C3%ADnios-Residenciais.pdf> e <https://www.itaborai.rj.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/EIV-RIV-Roteiro-para-elabora%C3%A7%C3%A3o-Demais-Usos.pdf>. Acesso: 20 dez. 2021.

O empreendimento pertence à Antrelli Incorporação e Construção Ltda-me (empreendedor), cujos responsáveis técnicos pela elaboração do projeto e pela execução da obra são Joaquim Andrade Neto (arquiteto urbanista, CAU-RJ – A-6201-4) e Jean Pierre Biot (engenheiro civil, CREA-RJ 48117/D), respectivamente. O responsável pela elaboração do EIV desse empreendimento é o engenheiro agrônomo Marcos Macedo Dertoni (CREA-RJ 1985105788/D) (AGRAR, 2016, p.1.2), representante da empresa de consultoria AGRAR.

A princípio, AGRAR (2016, p.1.1) informa que o EIV do empreendimento seguiu a Instrução Técnica nº 06/2016 da SMU, e apresenta os resultados do estudo em um relatório estruturado em 15 capítulos, sendo as Considerações Iniciais – onde o empreendedor e o empreendimento são apresentados – o primeiro capítulo.

No segundo capítulo do EIV, intitulado “Qualificação do Empreendimento”, são apresentadas a localização, os aspectos gerais do empreendimento, o cronograma de obras e as premissas de sustentabilidade do empreendimento em análise (AGRAR, 2016, p.2.1-3.0). O empreendimento que está situado numa das principais avenidas da cidade – Av. Marquês do Paraná – e está inserido na Região das Praias da Baía e no Setor 17, subsetor 17.1, da OUC da Área Central⁷¹ de Niterói (AGRAR, 2016, p.2.1). Além disso, AGRAR (2016, p.4.4) informa que (parte do) empreendimento adentra uma Área de Preservação Permanente (APP) e na Zona de Restrição à Ocupação Urbana (ZROU).

Figura 12: Localização do empreendimento em relação à OUC Área Central



Fonte: AGRAR, 2016.

⁷¹ A OUC da Área Central foi autorizada pela Lei nº 3061/2013. Segundo o Art. 2º da referida lei, “A OUC da Área Central tem por finalidade promover a reestruturação urbana da região central de Niterói, por meio da ampliação, articulação e requalificação dos espaços livres de uso público, visando à melhoria da qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores, e à sustentabilidade ambiental e socioeconômica da região” (NITERÓI, 2013).

O empreendimento de grande porte será construído em uma área triangular de, aproximadamente, 29.855 m². A taxa de ocupação do terreno prevista é de 43,68%, o que estaria de acordo com a legislação urbanística⁷² local. O empreendimento contará com cinco pavimentos de subsolo; um pavimento de solo; um pavimento intermediário; quatro pavimentos de loja e catorze pavimentos de lâmina; aproveitamento da cobertura; 1.514 vagas para veículos em garagem própria; 1.066 vagas nos bicicletários dos pavimentos do subsolo e térreo (AGRAR, 2016, p.2.5-2.11). A área construída computável (ACC)⁷³ é de “e 60.556,31 m², sendo 35.035,87 m² do shopping center e 25.520,44 m² da torre comercial” (AGRAR, 2016, p.2.10). No relatório do EIV, vem a distribuição de vagas de garagem por pavimento (p.2.8-2.10), bem como a localização das entradas e saídas da garagem. É previsto um reservatório de águas cinzas⁷⁴; áreas envidraçadas abertas que aumentam a iluminação natural; e um telhado verde no sexto pavimento.

Sobre a impermeabilização do solo, AGRAR (2016, p.2.10) prevê um total de 15.196,06 m² de solo impermeabilizado, o que representa uma taxa impermeabilização igual a 50,9%. Neste caso, como medidas mitigadoras, o projeto prevê “como soluções de permeabilidade espaços ajardinados, pisos drenantes e telhado verde, compondo o paisagismo do empreendimento proposto” (*Idem*).

O estudo traz um cronograma de obras que vai do “fim do 1º trimestre do ano de 2017 e término no 2º trimestre do ano de 2023” (AGRAR, 2016, p.2.11).

Em virtude da intervenção que a construção do empreendimento fará – segundo as permissões e restrições da Lei Municipal nº 3.061/2013, alterada pela Lei Municipal nº 3.236/2016, e as demais leis –, na faixa de amortecimento da Área de Preservação Permanente (APP) Morro do Arroz, “o empreendedor contratou uma empresa de consultoria⁷⁵ especializada em sustentabilidade para o desenvolvimento de um empreendimento sustentável de alta performance” (AGRAR, 2016, p.2.13). Segundo o autor (2016, p.2.13-14), a empresa contratada elaborou um projeto de compensação sustentável que prevê: (a) telhado verde que ocupará 3.000 m², sendo que dentro do telhado, haverá uma reserva de 350 m² para uma horta urbana; (b) paredes verdes na parede de contenção do terreno, melhorando a qualidade do ar; (c) utilização de dispositivos que diminuam o desperdício d’água nas torneiras e louças

⁷² Lei Municipal nº 3.061/2013, alterada pela Lei Municipal nº 3069/2013, que define a taxa de ocupação máxima de até 50%.

⁷³ Segundo o Art. 2º da Lei nº 2051/03, entende-se ACC como “Área construída computável (ACC): área total construída descontada da área de garagem”.

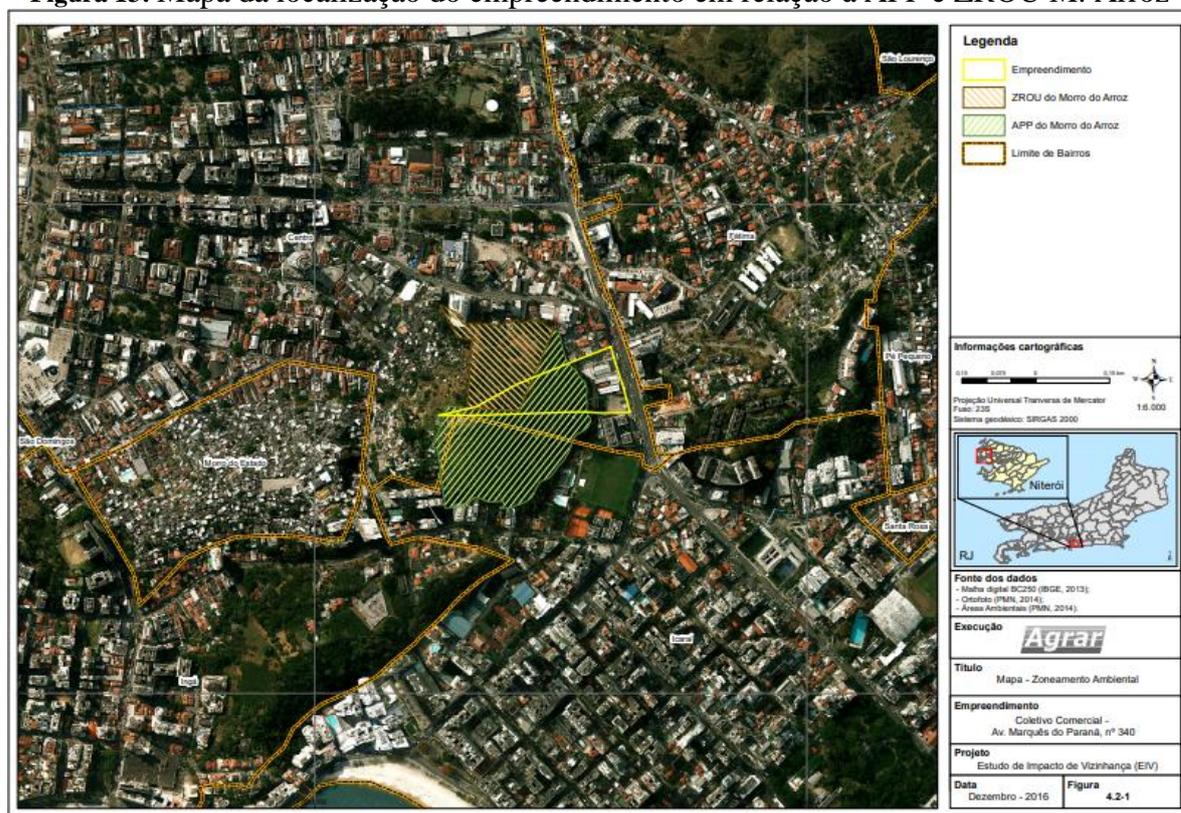
⁷⁴ São águas de chuva ou que foram utilizadas e podem ser reaproveitadas para, por exemplo, lavagem de calçadas e rega de plantas.

⁷⁵ Centro de Tecnologia de Edificações (CTE) – consultoria em *green building*.

sanitárias; (d) reaproveitamento e reuso d'água de chuvas e águas cinzas; (e) reservatório de retardo de águas pluviais para redução da possibilidade de enchentes.; (f) utilização de vidros, ar-condicionado, iluminação artificial de alta eficiência para garantir a eficiência energética; (g) desligamento automático de luzes; (h) a instalação de placas fotovoltaicas (1.120 módulos, aproximadamente); (i) ações de conscientização de cunho socioambiental para diversos públicos e por diversos veios – palestras, sites, panfletagem, etc –; (j) ações sociais para a comunidade do Morro do Arroz; e (k) replantio de árvores nativas nas áreas que foram degradadas para a construção do empreendimento.

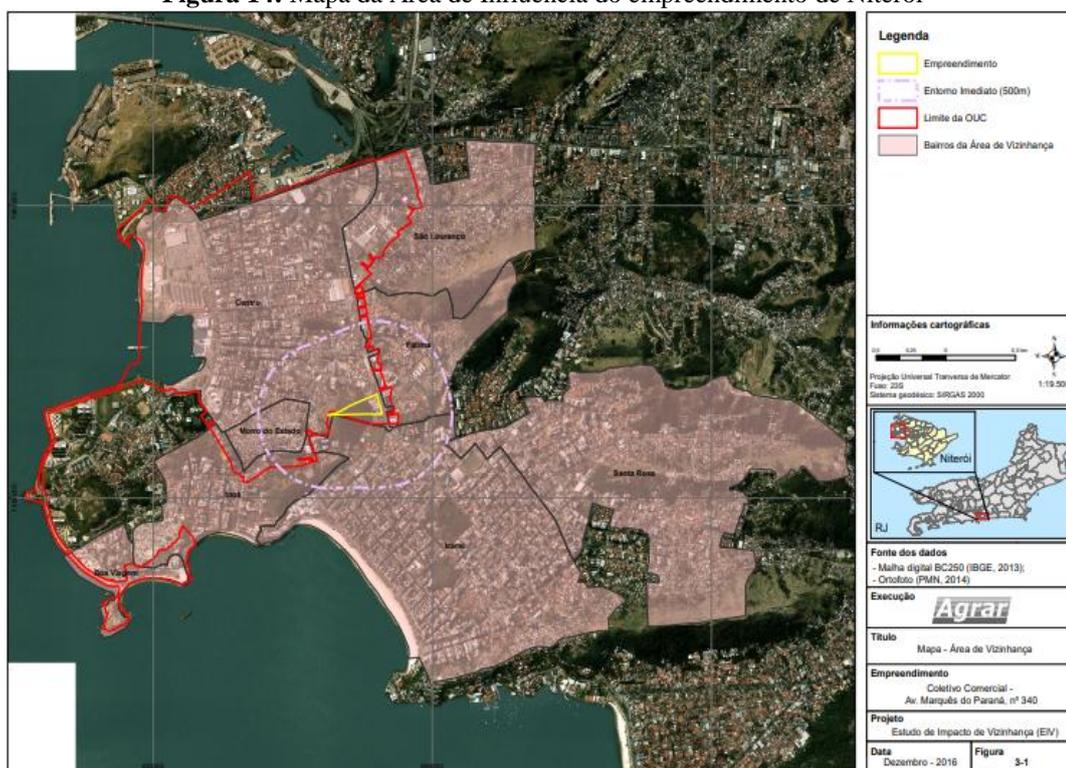
Abaixo (Figura 13), podemos observar a localização do empreendimento em relação à APP e ZROU do Morro do Arroz.

Figura 13: Mapa da localização do empreendimento em relação à APP e ZROU M. Arroz



Fonte: AGRAR, 2016.

O capítulo 3 do EIV apresenta os bairros – Centro, Icaraí, São Lourenço, Boa Viagem, Ingá, Fátima, Santa Rosa e Morro do Estado – que, segundo a Instrução Técnica nº 06/2016, se localizam na Área de Influência do empreendimento (AGRAR, 2016, p.3.1).

Figura 14: Mapa da Área de Influência do empreendimento de Niterói

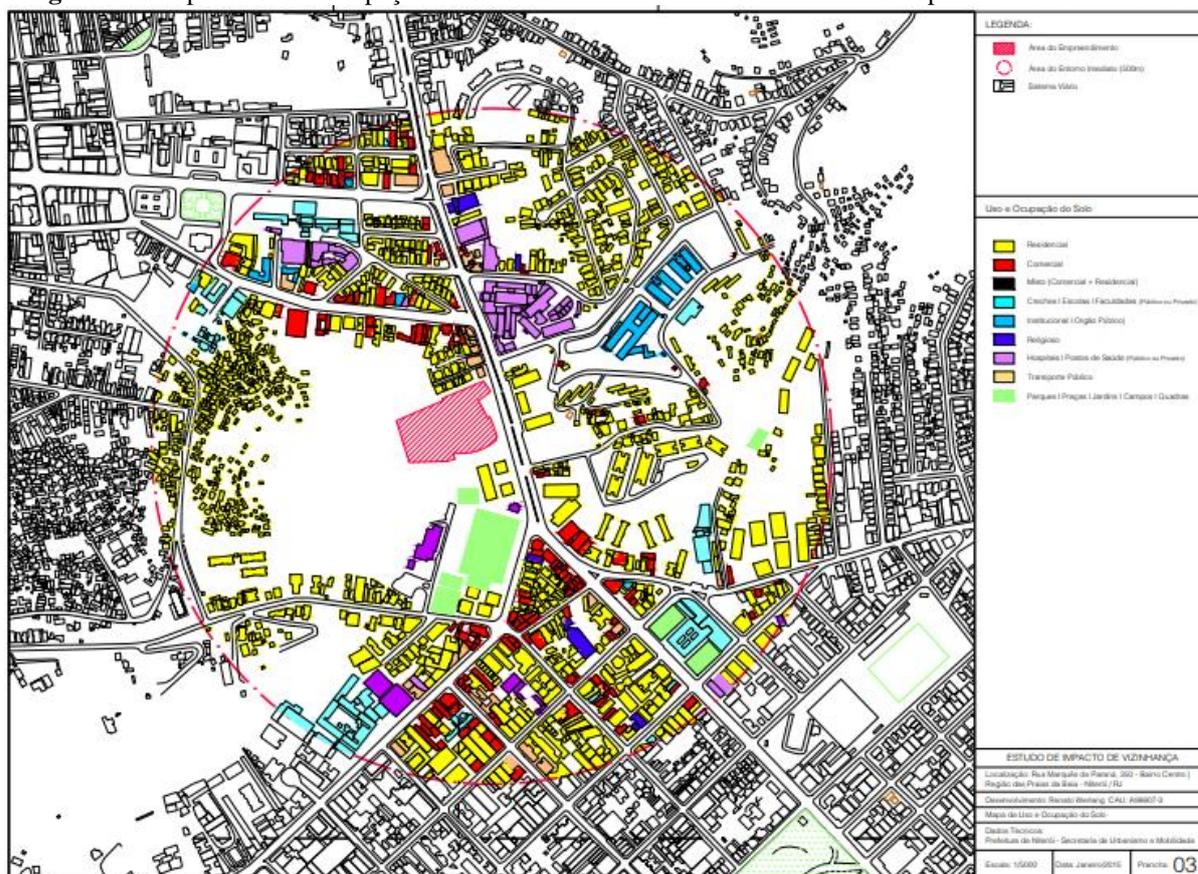
Fonte: AGRAR, 2016.

Como observamos na Figura 13, o entorno imediato – logo, a Área de Influência Direta (AID) – fica em um raio de 500 metros a partir do contorno do empreendimento e a Área Diretamente Afetada (ADA)⁷⁶ corresponde a um raio de 500 metros a partir do contorno do terreno. Entre os bairros de Fátima e Santa Rosa, existe uma área (lacuna) que não foi considerada como pertencente à Área de Influência pela Instrução Técnica nº 06/2016, apesar de parecer estar mais próximo ao empreendimento – possivelmente suscetível aos impactos positivos e negativos – do que o próprio bairro de Santa Rosa e partes dos bairros do Ingá, Boa Viagem, São Lourenço e Icaraí.

O EIV do empreendimento prossegue com a realização do Diagnóstico de Área de Vizinhança (Capítulo 4), onde é apresentado o Mapa de Uso e Ocupação do Solo.

⁷⁶ Ver Anexo VI, 7. Diagnóstico Ambiental das Áreas de Influência; 7.1 Delimitação das áreas de influência. (AGRAR, 2016).

Figura 15: Mapa do Uso e Ocupação do Solo na Área de Influência Imediata do empreendimento de Niterói



Fonte: AGRAR, 2016.

Segundo apontou o estudo em tela, no entorno imediato do empreendimento, predomina o uso residencial (Figura 14 – destaque em amarelo) dos espaços, “com poucas edificações destinadas aos usos comercial, institucional e de serviços” (AGRAR, 2016, p.4.1).

Como exige o inciso VII, do Art. 3º da Lei nº 2051/03, foi levantada a quantidade de trinta (30) bens⁷⁷ que se caracterizam como patrimônio arquitetônico, histórico, artístico e cultural da cidade e que devem ser considerados na realização do EIV e na previsão de medidas mitigadoras e compensatórias de possíveis impactos.

⁷⁷ São tombados os seguintes bens: (1) Forte do Gragoatá; (2) Igreja São Lourenço dos Índios; (3) Ilha de Boa Viagem; (4) Museu Antônio Parreira; (5) Museu de Arte Contemporânea (MAC); (6) Praça do Caminho Niemeyer; (7) Teatro Municipal João Caetano; (8) Biblioteca Estadual; (9) Câmara Municipal; (10) Fórum; (11) Monumento à República; (12) Solar Norival de Freitas; (13) Paço Municipal de Niterói; (14) Palácio São Domingos; (15) Praça da República; (16) Reservatório da Correção; (17) Agência Central dos Correios e Telégrafos de Niterói; (18) Cinema Icaraí; (19) Coleção Banco do Estado do Rio de Janeiro S.A. (Palácio do Ingá); (20) Chalé e Casarão da Western Telegraph; (21) Coreto no Campo do São Bento; (22) Antiga Sede do Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro; (23) Antigo abrigo dos bondes da Cantareira e Viação Fluminense; (24) Conservatório de Música de Niterói; (25) Corpo dos Bombeiros; (26) Igreja Nossa Senhora da Conceição; (27) Palácio Araribóia; (28) Seminário São José; (29) Terminal Rodoviário Roberto Silveira; e (30) UMEI Alberto de Oliveira (AGRAR, 2016, p.4.10).

Sobre a drenagem d'águas pluviais, está previsto uma “caixa de retardo com capacidade de 152 m³ que irá coletar o grande volume de água pluvial da edificação e liberar de uma forma mais suave na rede pública” (AGRAR, 2016, p.4.14). Já a drenagem do terreno, o empreendedor só apresentará projeto no caso de aprovação do empreendimento (*Idem*). Segundo o autor, “Neste item, os impactos são considerados pouco significativos” (AGRAR, 2016, p.7.9).

Sobre a valorização dos imóveis, o EIV apresentado relata que apesar de Niterói ter o quinto metro quadrado (m²) mais caro do país, entre dezembro de 2015 e novembro de 2016, o preço médio do m² teve uma redução de 1,83% (AGRAR, 2016, p.4.15). O autor também relatou que o bairro Centro – localização do empreendimento – “continua ocupada por população pobre e de classe média baixa” (AGRAR, 2016, p.4.14). Quase todos os moradores são atendidos pelos serviços públicos de abastecimento d'água, coleta e tratamento de esgotos e de limpeza urbana. Sobre a valorização da Área de Influência, o autor do RIV acredita que haverá valorização positiva (aumento de valor dos imóveis) dos imóveis no entorno, uma vez que, no período de aplicação do EIV, o bairro não contava “com uma estrutura de lazer e variedade de comércio” (AGRAR, 2016, p.4.20) e com a construção de um shopping e um centro comercial, o autor acredita que haverá maior “oferta de comércio e serviços”; “melhorias que serão feitas para a implantação do empreendimento. Além disso, pode haver uma maior sensação de segurança no local devido a maior circulação de pessoas.” (AGRAR, 2016, p.4.20). O EIV não traz projeções/especulações sobre o valor (em reais) do m² no bairro no pós-empreendimento.

Sobre o impacto do empreendimento no adensamento populacional (fixo e flutuante)⁷⁸, o EIV apresenta um quadro demonstrando a evolução do quantitativo de pessoas nos bairros da Área de Vizinhança entre os anos de 1970 e 2010. Vejamos:

Quadro 4: População da Área de Vizinhança no período de 1970 a 2010 – Niterói.

Bairros e Município	Anos				
	1970	1980	1991	2000	2010
Boa Viagem	671	1.773	2.014	2.104	2.088
Centro	22.729	22.528	21.632	18.487	19.349
Fátima	2.036	2.744	3.867	3.767	4.004
Icaraí	39.940	61.843	62.494	75.127	78.715
Ingá	9.656	13.669	15.496	16.592	17.220
Morro do Estado	4.013	8.249	3.533	3.811	4.073
Santa Rosa	32.338	34.254	43.174	27.038	30.701
São Lourenço	13.301	10.489	9.441	8.209	9.685
Total	124.684	155.549	161.651	155.135	165.835
Niterói	324.246	397.135	436.155	459.451	487.562

Fonte: AGRAR, 2016.

⁷⁸ Fixo se refere aos moradores residentes e flutuante se refere às pessoas – trabalhadores, por exemplo – que passam pelo local, mas não são residentes.

De acordo com o quadro elaborado por AGRAR (2016), aferimos que – com exceção do ano 2000 –, Niterói apresenta um crescimento contínuo, ou seja, aumento na população de forma contínua na Área de Vizinhança. AGRAR (2016, p.5.2) admite possível aumento da população fixa e flutuante na Área de Vizinhança do empreendimento. O autor afirma:

Considerando as melhorias para a região próxima ao futuro empreendimento, tais como segurança, infraestrutura e oferta de comércio e serviço, a região poderá atrair população residente para os bairros da Área de Vizinhança, especialmente população a procura de lugar com oferta de comércio e serviço, lazer e também por ser uma área de fácil acessibilidade. Dessa forma, é possível que haja um maior adensamento demográfico próximo ao empreendimento através da verticalização dos imóveis, seguindo a configuração espacial de Icaraí, bairro vizinho ao empreendimento. Além disso, parte do empreendimento objeto deste estudo, um shopping center, apresenta um grande poder de atração populacional, especialmente a população flutuante, ou seja, população não residente. Dessa forma, a quantidade de pessoas circulando na região diariamente, principalmente no entorno imediato, aumentará significativamente. O aumento da população flutuante pode gerar indiretamente uma sensação de segurança maior. Além disso, os estabelecimentos comerciais e de serviços podem se beneficiar economicamente com a maior circulação de pessoas na região (AGRAR, 2016, p.5.2-5.3).

No entanto, o EIV não traz projeções numéricas dessa população. Inclusive, AGRAR (2016, p.5.3) avalia como possível impacto do adensamento populacional a atração de investimentos privados e públicos, o que, nas palavras do autor, torna o impacto de aumento da densidade “positivo e significativo”.

Segundo o AGRAR (2016, Anexo VI), houve supressão da vegetação devido à movimentação de terra para a construção do empreendimento. O estudo avaliou perda de animais e espécies vegetais, o que altera a estrutura e composição da fauna e da flora local. O impacto gerado foi considerado “negativo, direto, permanente, curto prazo, irreversível, local, de magnitude média, grande importância e muito significativo” (AGRAR, 2016, Anexo VI). O plantio de espécies nativas foi apresentado como medida mitigadora.

Em relação ao impacto na infraestrutura urbana, o que engloba o abastecimento d’água; esgotamento sanitário; coleta de lixo; energia elétrica; serviços de telefonia e abastecimento de gás, as informações apresentadas no EIV são similares às apresentadas no Capítulo 2 desta dissertação. Em regra, os serviços já atendem quase toda a população niteroiense e a implantação desse empreendimento, segundo AGRAR (2016, p.7.1-7.2), pouco afetará os serviços. Essas características demonstram a centralidade da área do empreendimento.

Segundo o EIV, no município existem “130 estabelecimentos de educação dos ensinos infantil, fundamental e médio, além dos estabelecimentos de nível superior em atividade.” (AGRAR, 2016, p.7.3); e “20 estabelecimentos de saúde de administração pública” (AGRAR,

2016, p.7.4), excluídas as particulares. Segundo o autor, o provável adensamento populacional poderá afetar negativa e significativamente esses equipamentos urbanos comunitários; todavia, não há medidas mitigadoras ou compensatórias previstas.

O empreendimento tem como vantagem a sua localização geográfica. Por estar em um dos setores⁷⁹ da OUC da Área Central de Niterói, ele será beneficiado com as intervenções de um dos projetos dessa OUC, o Projeto Orla⁸⁰.

Para essas áreas são previstas diversas intervenções, dentre elas:

- Saneamento básico (coleta e tratamento de esgoto e coleta de lixo);
- Recuperação da vegetação de mangue e de encostas/reflorestamento de encostas;
- Melhoria das moradias;
- Estimular crescimento de comércio local (em alguns trechos);
- Melhoria da iluminação pública;
- Recuperação da paisagem; - Melhoria dos equipamentos urbanos;
- Implantação de ciclovias;
- Manutenção/melhorias no arruamento;
- Controle da ocupação irregular;
- Recuperação de bens tombados;
- Incentivo ao turismo;
- Melhoria do cais de desembarque de pescado da comunidade próxima ao Mercado de São Pedro, e Integração dessa comunidade ao roteiro turístico;
- Dragagem de trechos da Baía de Guanabara;
- Ações para a recuperação da água da Baía de Guanabara (AGRAR, 2016, p.7.6).

Ou seja, é possível conjecturar que as melhorias que o Projeto Orla fará na cidade irá beneficiar, direta ou indiretamente, o empreendimento. Talvez seja esse o motivo, por exemplo, da ausência da previsão de medidas mitigadoras para impactos no saneamento na Área de Influência do empreendimento. Ademais, AGRAR (2016, p.7.6-7.8) elenca uma série de planos, projetos e programas⁸¹ que estão em desenvolvimento em Niterói e que visam trazer melhorias para a cidade e para a qualidade de vida e bem-estar da população.

Em relação aos impactos no sistema viário, outra empresa de consultoria foi contratada para fazer o estudo. A Gimenez Andrade Arquitetos (GGA) atesta que a Avenida Marquês do Paraná é uma via arterial primária com grande relevância em Niterói, onde quaisquer alterações nessa via influenciam no sistema viário, e, por isso, “Há, portanto, uma preocupação histórica e constante da administração pública em melhorar as condições de

⁷⁹ Setor 17, subsetor 17.1.

⁸⁰ “O Projeto Orla foi elaborado para constatar e equacionar os problemas existentes na orla, identificar os atores atuantes e promover ações no âmbito das três esferas de poder e da sociedade civil para garantir a aplicação de diretrizes de disciplinamento de uso e ocupação sustentável da orla de Niterói. A iniciativa do projeto é do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal.” (AGRAR, 2016, p.7.5)

⁸¹ Plano de Melhorias para o Sistema Viário, Trânsito e Transporte Público de Niterói; Projeto Cicloviário (Rio Estado da Bicicleta); Caminho Niemeyer; Metrô - Linha 3; Programa Saneamento Ambiental dos Municípios do entorno da Baía de Guanabara (PSAM) (AGRAR, 2016, p.7.6-7.8).

tráfego nesta avenida, o que tem se traduzido em obras de ampliação de capacidade e otimização operacional do gerenciamento de trânsito” (GGA, 2016, p.11).

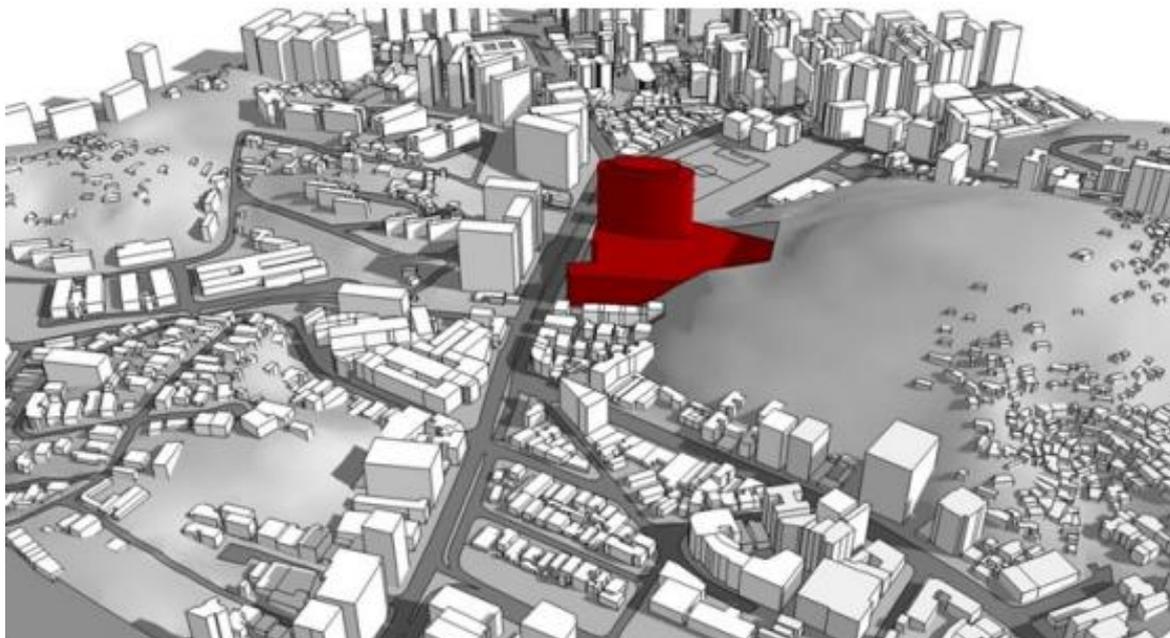
Segundo a GGA (2016, p.12), o empreendimento não exigirá novas linhas de transporte, uma vez que “o empreendimento fica na borda do Centro da cidade, há significativa oferta de linhas de ônibus para o núcleo central (distante 1,4km do terreno)”. O acesso ao empreendimento com veículos se dará obrigatoriamente pela Rua Doutor Celestino. Um problema relatado pela GGA é o acesso a pé ao empreendimento, pois “o fato da localização de ambas as faixas de cruzamento obrigarem o pedestre a realizar desvio poderá induzir ao aumento da quantidade de travessias em local inapropriado, como já ocorre frequentemente ao longo de toda a avenida” (GGA, 2016, p.19). A tendência é que travessia em local inapropriado causem acidentes diversos. Após realizarem a contagem volumétrica⁸² de veículos no entorno do empreendimento, a GGA sugere como medida mitigadora para o aumento de fluxo de veículos “aumento de capacidade da Av. Marquês de Paraná junto ao empreendimento e inclusão de faixas auxiliares para acesso, embarque e desembarque de pessoas” (GGA, 2016, p.40). Outra medida mitigadora aos impactos gerados no sistema viário é o pagamento no valor de R\$ 6.282.000 ao Fundo Municipal de Mobilidade Urbana⁸³ (GGA, 2016, p.47).

AGRAR (2016, p.8.2) descreve que a “área de vizinhança [do empreendimento] apresenta grande variedade quanto à morfologia urbana, com casas e sobrados, edificações universitárias, edifícios com mais de dez pavimentos e os maiores *shopping centers* da cidade”. Em seguida, o autor traz a projeção do empreendimento construído que, segundo o autor, “seguirá o padrão morfológico previsto para a área de abrangência da OUC da Área Central de Niterói” (AGRAR, 2016, p.8.2). Logo, para a AGRAR, o empreendimento não destoaria da realidade local, sendo o empreendimento um reforço no comércio local.

⁸² “Os dados de demanda foram obtidos através de contagens volumétricas em frente ao local do futuro empreendimento e realizadas entre 6:30 e 20:00 de um dia útil, sentido Icaraí. Como esperado, o pico ocorre na parte da tarde, quando há maior concentração de viagens de retorno para áreas residenciais” (GGA, 2016, p.39).

⁸³ “Niterói dispõe de Fundo Municipal de Mobilidade Urbana criado pela Lei nº 2829/2011, sem personalidade jurídica e vinculado à Secretaria Municipal de Fazenda, com vistas à dar suporte financeiro às políticas públicas municipais de melhoria da mobilidade urbana” (GGA, 2016, p.47).

Figura 16: Volumetria projetada do empreendimento e padrão morfológico – Niterói.



Fonte: AGRAR, 2016.

Segundo AGRAR (2016, p.9.2-9.6) o empreendimento “não causará impacto negativo significativo”, pois, além de “todo seu entorno” ser “edificado”, o empreendimento, em si, respeita as legislações municipais de uso e ocupação do solo; não interfere no campo visual de bens tombados, culturais ou de referência; impacta positivamente a vitalidade urbana; e obedece às restrições de altura e taxa de ocupação previstas para a área de abrangência da OUC da Área Central.

Sobre os impactos no microclima, AGRAR (2016, p.10.1-10.3) apenas faz um apanhado sobre como as estações do ano são percebidas e vividas em Niterói, e esclarece que o “clima de Niterói é tropical do tipo Aw dentro da Classificação Climática de *KöppenGeiger*, com verões quentes e invernos moderados”, não havendo “estação seca no município, apenas uma redução no regime de chuvas durante o inverno” (AGRAR, 2016, p.10.1).

O autor segue analisando as condições de aeração e ventilação, também fazendo um apanhado sobre as direções e força dos ventos. Ele ressalta que “a aeração e a ventilação não serão impactadas, uma vez que os afastamentos projetados não impedem a circulação direta dos ventos predominantes” (AGRAR, 2016, p.10.3), o que torna os impactos pouco significativos.

O EIV considera que a qualidade do ar é pouca afetada pelo empreendimento, embora reconheça que o baixo nível emissões de gases feitas pelo empreendimento “contribui para a poluição na região em função das demais fontes presentes no ambiente urbano” (AGRAR, 2016, p.10.5). Os impactos são pouco significativos segundo o EIV apresentado.

Sobre o sombreamento, o EIV aferiu que ao longo do ano a sombra do empreendimento se mantém, majoritariamente, dentro do próprio lote do empreendimento durante as manhãs. À tarde, o empreendimento sombreará a vizinhança da Avenida Marquês do Paraná. Para AGRAR, os impactos do sombreamento são pouco significativos, mas

[...] tende a promover impactos positivos sobre a vizinhança, uma vez que se trata de sol da tarde, aquele que aumenta a temperatura das edificações, deixando os cômodos mais abafados, especialmente no verão. Cabe salientar que a orientação Leste-Oeste da torre comercial acaba por reduzir significativamente os efeitos de sombreamento sobre a vizinhança (AGRAR, 2016, p.10.6).

O EIV também apresentou os impactos durante a fase da execução das obras. Os principais impactos apurados nessa fase dizem respeito: carga e descarga de materiais por caminhões de grande porte; movimentação e transporte de entulhos e restos de obra; trânsito e operação de maquinário pesado; bloqueio de trechos da Avenida e ruas laterais. Ou seja, os impactos irão “gerar interferências sobre o sistema viário e conflitos com pedestres” (AGRAR, 2016, p.11.1).

O estudo ainda relata que a terra movimentada durante a obra será realocada na pedreira Estrela de São Gonçalo (RJ) e os demais resíduos serão aproveitados no que puderem e/ou destinados a locais ambientalmente adequados para esse fim.

Água e esgoto são fornecidas pela concessionária Águas de Niterói.

Será adotado um sistema provisório de drenagem durante as obras para evitar a alteração da qualidade nos cursos d’água pelo “carreamento de material particulado” (AGRAR, 2016, p.11.4).

Sobre a poluição do ar durante as obras, o estudo demonstrou que a qualidade do ar em Niterói é ruim, estando fora do “padrão anual de qualidade do ar de $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ ” (dados do INEA, *apud* AGRAR, 2016, p.11.4-11.5).

Para a etapa de implantação do empreendimento estima-se que haja um aumento de material particulado no ar, tonando esse impacto negativo, mas como esse impacto depende da etapa da obra, é considerado significativo por conta do desmonte do morro para construção do coletivo comercial.

Medidas Mitigadoras Propostas:

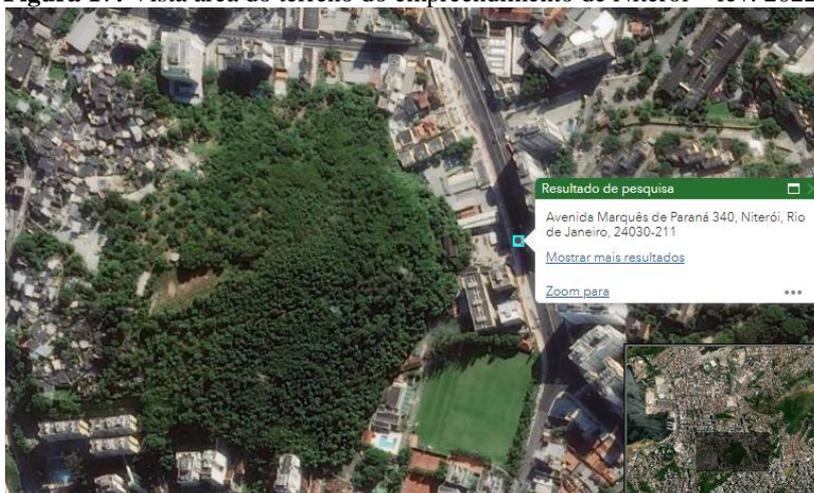
- Recomenda a implantação do Programa de Monitoramento da Qualidade do Ar na área de intervenção, durante todo o período de obras.
- Realização do umedecimento das fontes de material particulado.
- Efetuar a manutenção de veículos e maquinários para evitar a emissão de gases fora dos parâmetros determinados por lei.
- Transportar o material nos caminhões sempre coberto por lona. (AGRAR, 2016, p.11.5).

E, por fim, o estudo prevê “elevação dos níveis de ruído ambiental em decorrência do funcionamento dos equipamentos e máquinas durante” (AGRAR, 2016, p.11.5) propõe como medidas mitigadoras: (a) a escolha de equipamentos mais silenciosos; (b) manter a manutenção e lubrificação dos equipamentos em dia; (c) reduzir o número de equipamentos operando simultaneamente; e (d) recomenda a criação de um Programa de Monitoramento de Ruídos e Vibrações.

Após todo esse detalhamento, o EIV sintetiza todas as informações prestadas sobre os 40 impactos identificados (10 positivos e 30 negativos) e medidas em um único quadro (Ver Anexo A). O responsável técnico pela elaboração do EIV, encerra o documento afirmando “que o empreendimento apresenta condições favoráveis para sua implantação, por se localizar em área urbana existente e, especialmente, consolidada e com boa oferta de infraestrutura” (AGRAR, 2026, p. 13.1) e conclui sugerindo a aprovação do empreendimento: “não há obstáculos para implantação do empreendimento, sendo sua instalação e operação viável do ponto de vista da avaliação dos impactos urbanísticos” (*Idem*).

Em busca recente – fevereiro de 2022 –, esta autora aferiu que o empreendimento, de fato, não foi construído. Através de imagens de satélite do *GeoPortal Civitas*⁸⁴ de Niterói, a área onde seria construído o empreendimento continua com a mesma morfologia e características que aparecem nos mapas da AGRAR (2016) apresentados ao longo desta dissertação.

Figura 17: Vista área do terreno do empreendimento de Niterói – fev. 2022.



Fonte: Civitas GeoPortal de Niter, 2022.

<https://geo.niteroi.rj.gov.br/civitasgeoportal/>

⁸⁴ “O SIG-Web Civitas, visualizador web público das informaes do nosso banco de dados. Na plataforma o municpe pode acessar e consultar diferentes dados espaciais, executar algumas ferramentas mais simples de análise geoespacial e exportar mapas do contdo exibido” (NITERÓI, 2016?). Também confrontamos as imagens do portal Civitas com as imagens atualizadas (2022) do *Google Earth*, e aferimos que são idênticas. Ver: <http://sigeo.niteroi.rj.gov.br/sobre-o-sigeo/>. Acesso em: 04 fev. 2022.

Considerando o momento pandêmico em que vivemos, onde muitas cidades – inclusive Niterói – restringiram o funcionamento de serviços não essenciais e, em grande maioria, adotaram práticas remotas de trabalho e ensino, ao longo desta pesquisa, tivemos como alternativa para a continuação da pesquisa o uso da internet e das ferramentas virtuais.

Ao longo deste último ano de pesquisa, esta autora enviou emails e telefonou diversas vezes para a SMU de Niterói na intenção de agendarmos entrevistas com os responsáveis pelo EIV na cidade, porém, todas as tentativas foram infrutíferas, sem qualquer tipo de retorno por parte da SMU.

A mais recente tentativa de contato com a SMU se deu através de email – em fevereiro de 2022 –, onde esta autora buscou saber informações específicas sobre o empreendimento apresentado nesta seção, uma vez que, somente buscas pela internet – site da SMU, jornais, *blogs* e o buscador do *Google* – não foram suficientes para entender o porquê do empreendimento não ter sido construído, restando-nos apenas conjecturas.

Como segunda estratégia, esta autora buscou informações sobre o empreendimento com a empresa que o propôs, ou seja, buscou-se contato com a Antrelli Incorporação e Construção Ltda-ME. Todavia, esta também foi uma tentativa infrutífera, uma vez que, para surpresa nossa, a incorporação sequer tem uma página oficial⁸⁵ na internet ou qualquer outro tipo de canal de comunicação em funcionamento.

A última tentativa de obter informações sobre o empreendimento foi através da AGRAR, empresa que elaborou o EIV do empreendimento. Através do formulário disponível no “Fale Conosco” do site – <https://agrار.com.br/fale-conosco/> – desta empresa, esta autora enviou uma mensagem solicitando informações sobre o empreendimento, além de perguntar se o responsável técnico pelo EIV poderia realizar uma entrevista, porém não houve resposta. O único contato telefônico que consta no site da AGRAR está indisponível e, além disso, o próprio site está desatualizado, pois, como aferimos, sua última versão é do ano de 2014.

Em 18 de maio de 2022 tomamos conhecimento, por meio da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART⁸⁶) nº 2020220110768, do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio de Janeiro (CREA-RJ), que a Antrelli Incorporação e Construção Ltda-ME solicitou autorização para iniciar os serviços de demolição e edificação (residencial e

⁸⁵ Em buscas na internet, verificamos que a empresa continua com o CNPJ nº 06.043.387/0001-40 ativo na Receita Federal. Não conseguimos o *site* ou *email* da incorporação. Os telefones que achamos nas buscas também estão indisponíveis. Ver: <https://www.econodata.com.br/lista-empresas/RIO-DE-JANEIRO/NITEROI/A/06043387000140-ANTRELLI-INCORPORACAO-E-CONSTRUCAO-LTDA>. Acesso em: 16 set. 2021.

⁸⁶ Ver: <https://creaonline.crea-rj.org.br/creaOnline/home/realizarAtendimentoPublico.do?funcao=imprimirARTpdf&art=2020220110768>. Acesso em: 18 maio 2022.

comercial) no endereço do empreendimento apresentado nesta seção. Segundo a ART nº 2020220110768, esses serviços técnicos deverão ocorrer entre os meses de maio até o final de novembro de 2022. Apesar de não conseguirmos aferir os motivos pelos quais as obras do empreendimento só iniciaram em 2022, chegamos à conclusão que o Estudo de Impacto de Vizinhaça do empreendimento, elaborado pela AGRAR (2016), cumpriu todas as exigências da Lei nº 2051/03.

3.2.2 O empreendimento de Itaboraí

O segundo EIV de empreendimento a ser analisado nesta pesquisa se trata de um condomínio multirresidencial, denominado Don Marcelino, situado na Rua Doná Bela, snº, no bairro Bela Vista, zona urbana e diversificada do município de Itaboraí, RJ.

Figura 18: Vista área do terreno onde (vazio) do empreendimento de Itaboraí.



Fonte: START, 2019.

O empreendimento pertence à Realiza Construtora Ltda. (empreendedor), cujo responsável técnico⁸⁷ pela instalação da edificação apresentado no EIV é o Sr. José Humberto do Nascimento. Os responsáveis pela elaboração do EIV desse empreendimento são Vinicius de Pontes Veras (arquiteto urbanista, CAU-RJ A116007-9) e Kenia Mendes Dias Azevedo (engenheira agrônoma, CREA-RJ 2013109033), representante da empresa de consultoria Start Legalizações e Projetos (START).

A princípio, START (2019, p.06) informa que o EIV do empreendimento seguiu as exigências da Lei nº 2078/08 e das orientações feitas pela Secretaria Municipal de Meio

⁸⁷ Em placa afixada defronte ao empreendimento durante as obras, consta que o responsável técnico da obra é o engenheiro civil Ralen Franco Azevedo, CREA-RJ 2017126526.

Ambiente e Urbanismo (SEMMAURB) de Itaboraí. O estudo é estruturado em quatro etapas que correspondem, respectivamente, a: (i) apresentar o empreendimento, sua localização, objetivos e justificativas; compatibilização com a legislação de uso e ocupação do solo de Itaboraí; caracterização da área no entorno e da vizinhança, repercussão do empreendimento na malha e na infraestrutura urbana; (ii) apresentação dos impactos e dos potenciais do empreendimento durante as fases pré-implantação e durante obras; (iii) apresentação dos possíveis impactos – diretos e indiretos, de curto, médio e longo prazo – e dos potenciais do empreendimento a partir do funcionamento; e (iv) concluir o estudo, apresenta a equipe técnica e bibliografia.

Na primeira etapa, START (2019, p.07) informa que o condomínio Don Marcelino ocupará uma área aproximada de 80.417m² e terá 352 unidades habitacionais unifamiliares de um pavimento (casas). Segundo o *site* da construtora Reserva⁸⁸ e do próprio EIV apresentado, o condomínio é fechado, dispendo de casas com dois quartos (sendo um com suíte), *playground*, salão de festas, academia, pergolado, área verde e portaria 24 horas/dia. O empreendimento é classificado como habitação de interesse social e é vinculado ao Programa Minha Casa, Minha Vida⁸⁹, segundo START (2019, p.08), e o público-alvo são pessoas que ganham de três a seis salários mínimos (START, 2019, p.31). O EIV estima que cada unidade habitacional, em média, terá quatro moradores, o que implica num total de 1.408 moradores no condomínio (START, 2019, p.14). O EIV segue apresentando o município, trazendo dados sobre área, população, coordenadas e limites de Itaboraí, assim como fizemos no Capítulo anterior desta dissertação.

Segundo o EIV, a Área de Vizinhança do empreendimento fica no raio de 500 metros em relação ao terreno (START, 2019, p.12), e o acesso ao empreendimento, seja de pedestre ou de veículos, é feito exclusivamente pela Rua Doná Bela (START, 2019, p.14).

Na fase de construção do empreendimento, não houve necessidade de nenhum tipo de demolição (Vide Figura18), porém com a implementação do empreendimento “será feita a supressão vegetal de 172 espécies, sendo 75 exóticas e 97 nativas” (START, 2019, p.15).

Segundo consta no EIV, a movimentação de terra no terreno do empreendimento “será feito pelo nivelamento do terreno, sendo toda movimentação utilizada no próprio canteiro de obras, sem a necessidade de importação ou exportação de solo” (START, 2019, p.15).

⁸⁸ Ver: <https://realizaconstrutora.com.br/imovel/don-marcelino>. Acesso em: 06 fev. 2022.

⁸⁹ Atualmente o programa se chama “Casa Verde e Amarela”. Ver: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela>. Acesso em: 06 fev. 2022.

Segundo START (2019, p.15), o empreendimento também necessitou de Concessão de Licença Ambiental para realizar a terraplanagem. O canteiro de obras ficará dentro dos limites do terreno, utilizando, principalmente, *containers* – serão removidos no final da obra, com observação às normas de segurança vigentes. Foi elaborado um memorial descritivo completo do empreendimento “apresentando de forma minuciosa cada método de execução utilizado” (START, 2019, p.15), porém não foi anexado ao EIV.

Na fase de elaboração e aplicação do EIV, o cronograma de obras do empreendimento ainda estava em confecção (START, 2019, p.16).

Sobre as águas e drenagem, a “água acumulada nas sarjetas será encaminhada para a rede pública que atende a região. O projeto não interfere no lençol freático, por isso não será necessárias medidas para garantir a estabilidade do terreno com relação a drenagens do lençol d’água” (START, 2019, p.16). Todavia,

O abastecimento de água durante a obra e após o empreendimento pronto **será realizado por poço artesiano, através da OUTORGA DE DIREITO DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS** expedida pelo Instituto Estadual do Ambiente (Inea), no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei nº 5.101, de 04 de outubro de 2007 e pelo Decreto nº 41.628, de 12 de janeiro de 2009 e suas modificações posteriores e, em especial, o Decreto nº 44.820, de 02 de junho de 2014, que dispõe sobre o Sistema de Licenciamento Ambiental (Slam). Reservatório com 512 mil litros de água devidamente tratada (START, 2019, p.16, grifo nosso).

O EIV ratifica a precariedade do abastecimento d’água em Itaboraí, bem como a debilidade em termos de coleta e tratamento de esgoto sanitário.

A Rede de esgotamento sanitário não está distribuída por toda área urbana de Itaboraí. Os bairros que não são atendidos por coletor público tratam através dos sistemas fossa séptica, filtro anaeróbico e sumidouro com o objetivo de padronizar aos padrões estabelecidos. Apesar do projeto de esgotamento sanitário de Itaboraí, ser um dos mais modernos do Estado, foi realizado para atender as necessidades do município até o ano de 2020. **O Empreendimento terá uma Estação de tratamento de Efluentes** que visa atender às exigências dos órgãos ambientais quanto ao cumprimento das normas e padrões de tratamento e destinação de efluentes, como parte integrante do processo de desenvolvimento econômico conciliado à participação, proteção, preservação e qualidade do meio ambiente. Está prevista a **implantação de SISTEMA BIOLÓGICO MISTO**⁹⁰ para atendimento às contribuições de até 837 casas com 3.348 contribuintes estimados para o Empreendimento Residencial CONDOMÍNIO DON MARCELINO para a REALIZA CONSTRUTORA, localizado na Rua Dona Bela- Bela Vista- Itaboraí-Rio de Janeiro, Área AD4 (Lote 04) e AD5 (Lote 05), CEP.: 24.809-144 em Itaboraí-RJ.

⁹⁰ “*Sistema misto*: a rede recebe o esgoto sanitário e uma parte de águas pluviais. OBS: O esgoto escoado dentro das tubulações a no máximo 75% da seção dos tubos, ou seja, eles não preenchem todo o conteúdo da canalização. A água das chuvas, quando vai para as redes de esgoto (cujo sistema não é o unitário), causa extravasamentos, “enche” toda a tubulação de esgoto, pressionado as paredes dos tubos fazendo com que se rompam, provocando refluxos” (DELTA, 2020). Ver: <https://deltasaneamento.com.br/tratamento-e-tipos-de-esgoto/>. Acesso em: 06 fev. 2022.

Obs: Todo o efluente de esgotamento sanitário do empreendimento, será tratado. (START, 2019, p.16, grifo nosso).

Sobre energia elétrica e iluminação, o EIV aponta que o empreendimento segue todas as regras e normas de luminotécnica da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). O empreendimento será atendido pela concessionária ENEL, tanto na fase de obras, quanto no funcionamento do empreendimento (START, 2019, p.17).

Todos os resíduos gerados pelo empreendimento – com exceção do óleo de cozinha que será doado a programas específicos de reutilização – serão coletados pela rede pública de coleta de Itaboraí (START, 2019, p.17).

Sobre as emissões atmosféricas e ruídos, o EIV aponta que poderá ocorrer elevação no nível dos ruídos devido à operação das máquinas, carga e descarga de materiais de construção, o que torna o impacto temporário. Também poderá ocorrer, principalmente em dias secos, um levante de partículas (poeira) devido à movimentação de terras e operação de maquinário. O EIV prevê como medida mitigadora a “dispersão de água nas áreas de maior incidência” (START, 2019, p.18).

Após essas colocações, o EIV irá apresentar a Área de Vizinhança, que é discriminada como “AVM – Área de Vizinhança Mediata (Indireta)”; “AVI – Área de Vizinhança Imediata (Direta)”; e “ADA – Área Diretamente Afetada” (START, 2019, p.19).

A AVM é distinguida em dois tipos de áreas: (i) em função da sub-bacia hidrográfica e dos remanescentes vegetais, a AVM compreende um raio de 400 a 800 metros no entorno do empreendimento; e (ii) a AVM considera o limite administrativo de Itaboraí, que é “utilizado para o diagnóstico do meio socioeconômico, com dados que são tabulados por município e permitem sua comparação com outras cidades da região e com os dados do próprio Estado do Rio de Janeiro” (START, 2019, p.19). A AVI abarca os lotes, sistema viário e áreas de uso público imediatamente próximos e/ou defronte ao empreendimento. A ADA “e corresponde ao imóvel que respeita os limites da propriedade na qual o empreendimento será construído e as atividades serão executadas” (START, 2019, p.21).

Sobre os impactos no clima, START (2019, p.21) apenas faz um apanhado sobre como as estações do ano são percebidas e vividas em Itaboraí, e esclarece que o clima local “segundo a classificação climática de *koppen*, a região de Itaboraí apresenta um clima tropical tipo Aw, relativamente uniforme durante todo o ano. No verão, em virtude das altas temperaturas, há grande evaporação, ocasionando fortes chuvas, enquanto que no inverno mais seco” (*Idem*).

O autor segue fazendo uma breve contextualização sobre a hidrografia e os recursos hídricos da região e ressalta que o empreendimento está localizado na “Região Hidrográfica 5, 5, que é contribuinte para a Bacia da Baía de Guanabara” (START, 2019, p.22), mas “não é cortado por nenhum corpo hídrico, sendo o mais próximo o Rio Cabuçu, localizado há aproximadamente um quilômetro, não necessitando realizar nenhum tipo de intervenção em Faixa Marginal de Proteção” (*Idem*).

O EIV considera que a qualidade do ar é pouca afetada pelo empreendimento. Ressalta que o município tem duas estações de monitoramento da qualidade do ar, sendo a primeira estação a de Sambaetiba, e a segunda, a de Porto das Caixas (START, 2019, p.23).

O EIV traz trechos das legislações⁹¹ que nortearam o estudo. Por se tratar de mera reprodução das legislações, não julgamos necessário replicá-las aqui.

Retomando a análise sobre o impacto do empreendimento no adensamento populacional, o EIV apresenta uma tabela demonstrando a evolução do quantitativo de pessoas em Itaboraí, por gênero e por localização (urbana ou rural), entre os anos de 1991 e 2010. Vejamos:

Tabela 6: População de Itaboraí por gênero, rural/urbana no período 1991 a 2010.

População	População (1991)	% do Total (1991)	População (2000)	% do Total (2000)	População (2010)	% do Total (2010)
População total	138.558	100,00	185.423	100,00	218.008	100,00
População residente masculina	69.044	49,83	91.640	49,42	106.190	48,71
População residente feminina	69.514	50,17	93.784	50,58	111.818	51,29
População urbana	130.119	93,91	177.260	95,60	215.412	98,81
População rural	8.439	6,09	8.163	4,40	2.596	1,19

Fonte: START, 2019.

O EIV explica que a taxa de ocupação média do empreendimento deve seguir a “média de habitantes por domicílio para a cidade que é de 3,14 hab./domicílio” (START, 2019, p.31) e estimam “uma maior concentração de pessoas entre os 15 e 64 anos” (*Idem*) no condomínio. O estudo traz apenas o quantitativo e não explica como esse número adicional de pessoas impactará a cidade.

⁹¹ Lei Federal nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade; Lei municipal nº 2078/08; Lei Federal nº 12.424/11 – PMCMV; Lei Federal nº 12587/12 – Lei da Acessibilidade; Plano Diretor de Itaboraí; e Código de Obras: Lei Complementar nº 70/2008, Lei Complementar nº 159/2012, Lei Complementar nº 153/2012.

Sobre os aspectos econômicos, tem-se que a economia local depende muito do setor de comércio e serviços, e da manufatura cerâmica, fruticultura, apicultura e pecuária extensiva.

Aferiram que os habitantes têm, em média, “renda nominal mensal entre 1 e 2 salários mínimos mensais” (START, 2019, p.32), o que implica em “um quadro de carências, sem capacidade financeira” (*Idem*). Interessante observar que a maior parte da população ganha, segundo START (2019), no máximo, dois salários mínimos; mas, o empreendimento em questão tem como público-alvo pessoas com renda de três a seis salários: “Para característica econômica da população, é importante ressaltar que o empreendimento é voltado para camadas emergentes com uma renda média de 3 (três) a 6 (Seis) salários mínimos, entre R\$ 2.811,00 e R\$ 5.622,00 por moradia” (START, 2019, p.31).

Segundo o EIV, devido à existência do Parque Paleontológico⁹² de São José de Itaboraí, o município tem grande potencial para turismo paleontológico, mas se caracteriza por ser “uma rota de passagem, que atrai os chamados ‘turistas de ocasião’, que circulam nas estradas do Município para seguirem em direção à região dos Lagos e para as demais regiões do estado” (START, 2019, p.34). Como exige o inciso VII, do Art. 2º da Lei nº 2078/08, o EIV apurou os lugares com relevância histórica e cultural da cidade, são eles: (a) Convento São Boa Ventura; (b) Sítio Ponto do Avestruz; (c) Sítio Mônica e Márcia; (d) Praça e prédios históricos do Centro; (e) Sítio Paleontológico de São José; (f) Fazenda Montevídiu; (g) Igreja Nossa Senhora da Conceição; (h) Manguezal do Itambi; e (i) Cemitério indígena. Nenhum está nas Áreas de Influência do empreendimento.

Segundo o EIV, no município “a Rede Municipal de Ensino de Itaboraí administra 93 escolas que atendem a cerca de 40 mil alunos da Educação Infantil e Ensino Fundamental, contando ainda com o Ensino Médio no curso de Formação de Professores e Educação de Jovens e Adultos” (START, 2019, p.35). Não foram apresentadas, no EIV, estimativas de novos alunos advindos do empreendimento, tampouco o quantitativo de escolas próximas ao empreendimento, mas, na conclusão do estudo, é afirmado:

Quanto à educação foi possível constatar que não se faz necessário investimento imediato para construção de novos estabelecimentos ou ampliação dos existentes. A demanda irá se distribuir nas redes públicas e privadas que já existem. Além disso é importante ressaltar que dos moradores dos Empreendimentos, grande parte é oriunda de famílias que já residem na cidade, ou até mesmo na própria área de abrangência (START, 2019, p.53).

⁹² O parque possui fósseis de vertebrados, vegetais, aves, anfíbios, répteis e mamíferos, um dos mais importantes jazigos de fósseis do Brasil. Ver: <https://www.ppsji.itaborai.rj.gov.br/>. Acesso em: 20 de fev. 2022.

Sobre segurança, o EIV apenas informa que no distritito do empreendimento há um batalhão da Polícia Militar e uma delegacia, e mais duas unidades de segurança do distrito mais próximo – Manilha (START, 2019, p.35).

Sobre saúde, o EIV apenas informa o quantitativo de unidades de saúde – 60 postos; 09 unidades básicas de saúde; 03 centros de reabilitação; 01 hospital estadual e 01 hospital-maternidade municipal; e farmácia – e número de leitos disponíveis – 01 para cada 1.000 habitantes, o que está abaixo do recomendado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) (START, 2019, p.36).

No que tange aos aspectos ambientais, o EIV foi dividido entre flora e fauna, respectivamente. Sobre a flora, o EIV traz informações e características da vegetação em âmbito municipal. START (2019, p.36) utilizou “levantamentos realizados para a o diagnóstico da vegetação [...] realizado por Cruz et. al. (2007)” como “subsídio para a caracterização da vegetação florestal presente no município”, e apresentou nominalmente⁹³ toda a flora do município. Porém, após a apresentação da flora, o EIV chega a uma conclusão que, a nosso ver, não faz muito sentido em relação às informações apresentadas sobre flora: “Assim para as AVM, AVI e ADA a área de influência é caracterizada pelo uso predominantemente residencial, atividades econômicas dispersas e infraestrutura consolidada” (START, 2019, p.36). cremos que o autor quis dizer (concluir) que o empreendimento não alteraria a flora local, uma vez que se estabelecerá em área urbana consolidada. Sobre a fauna, após apresentação das características gerais, o estudo conclui que ela é “caracterizada principalmente por espécies mais tolerantes às alterações ambientais decorrentes da ocupação humana. Dentre a fauna urbana as aves se destacam pela quantidade de espécies registradas” (START, 2019, p.39).

Sobre a infraestrutura urbana, o EIV aponta que o empreendimento será implantado próximo às rodovias BR 101 e RJ 104, e ao distrito de Manilha. Essa região é uma das que possui melhor infraestrutura e tem grande oferta de serviços, comércio, linhas de transporte público, unidades de saúde e educacionais, entre outros. Inclusive, o EIV ressalta que o empreendimento estará a um quilometro do Itaboraí Plaza Shopping – que além de lojas, praça de alimentação e entretenimento, tem um posto do departamento estadual de trânsito (Detran-RJ) e um polo da Faculdade Anhanguera. (START, 2019, p.40).

Segundo o EIV,

⁹³ Como se trata de uma extensa citação do estudo de Cruz *et al.*, é irrelevante a reprodução nesta dissertação.

O Empreendimento encontra-se na Zona de Uso Diversificado e na Zona de Qualificação Urbana, sendo as principais regras a serem seguidos recuos, gabarito, permeabilidade do solo, coeficiente de aproveitamento e taxa de ocupação. Sendo um conjunto residencial composto por edifícios [casas], que respeitam o gabarito exigido na legislação, não causando interferência na paisagem urbana, estando em acordo com o processo de desenvolvimento de verticalização da cidade. De tal forma o empreendimento atende todas as exigências previstas na legislação (START, 2019, p.40).

A partir dessa afirmação, a START apresenta a Matriz de Impactos (ver Anexo B), considerando as fases de Planejamento, Implantação do Empreendimento e Ocupação, explicando a metodologia e os conceitos⁹⁴ que foram adotados nessa matriz. Em suma, os impactos foram agrupados por áreas, como, por exemplo, socioeconômico, físico, ambiental e etc., e a mensuração dos impactos nesse EIV é dada conforme a magnitude, ou seja, o impacto pode ser “Baixo, Moderado ou Alto” (START, 2019, p.41).

Acerca dos impactos sobre o adensamento populacional, o impacto não foi expressamente classificado no corpo do EIV, mas o estudo prevê um crescimento populacional devido ao COMPERJ. Vejamos:

A cidade de Itaboraí é expectativa de um grande crescimento populacional. Segundo dados do IBGE, o crescimento da população poderia aumentar para 600 mil em até cinco anos, devido a instalação do COMPERJ e a chegada da mão de obra na cidade.

Com o grande aumento da população, o setor imobiliário também sofre um aumento, são criados novos empreendimentos, ou seja, são feitos grandes investimentos, devido à chegada dos novos moradores e empresas.

A expectativa de desenvolvimento da cidade, e o grande crescimento populacional geraram impactos, assim como aumento de empregos e renda, porém também se faz necessário um planejamento do município para fornecer condições adequadas à população (START, 2019, p.43).

Em relação aos impactos nos serviços de saúde, de segurança, de mobilidade urbana e no meio ambiente urbano, eles só serão sentidos após a ocupação das casas.

O EIV ressalta ainda que, no caso do transporte público, os impactos serão baixos, pois existem seis linhas de ônibus que passam em frente ao empreendimento, mas, normalmente, o fluxo de pessoas naquela região é baixo. Também é ressaltado que o condomínio terá garagens individuais, o que evitará estacionamento irregular nas ruas do entorno.

Sobre a poluição do ar e sonora durante as obras, o estudo demonstrou que a qualidade do ar será afetada temporariamente devido ao levante de material particulado (poeira) e

⁹⁴ A START utilizou os conceitos de: Impacto Ambiental da Resolução CONOMA nº 001/86; Ambiente de Uso Antrópico Intensivo para qualificar a área residencial no entorno do empreendimento; AVM; AVI; e ADA.

queima de combustíveis fósseis; e os ruídos serão devido a operação das máquinas (START, 2019, p.45); porém, “todos os impactos são de pouca significância” (*Idem*).

A coleta de resíduos de obras será feita por empresa particular a ser contratada.

Após essas considerações, o EIV apresenta um quadro (ver Anexo C) com as medidas mitigadoras e compensatórias para os impactos gerados pelo empreendimento na fase de obras.

Em relação aos impactos que podem ocorrer a partir do funcionamento (habitação) do empreendimento, o EIV faz alegações genéricas⁹⁵ ou repete informações que já haviam sido apresentadas anteriormente.

O estudo afirma que “Os demais impactos ocasionados pela implantação dessas unidades de habitação, terão pouca influência para alterar significativamente e negativamente o meio ambiente local ou regional, pois são de pouca relevância e restritas ao período de construção dos Empreendimentos” (START, 2019, p.53).

E, por fim, o estudo prevê como benefícios do empreendimento

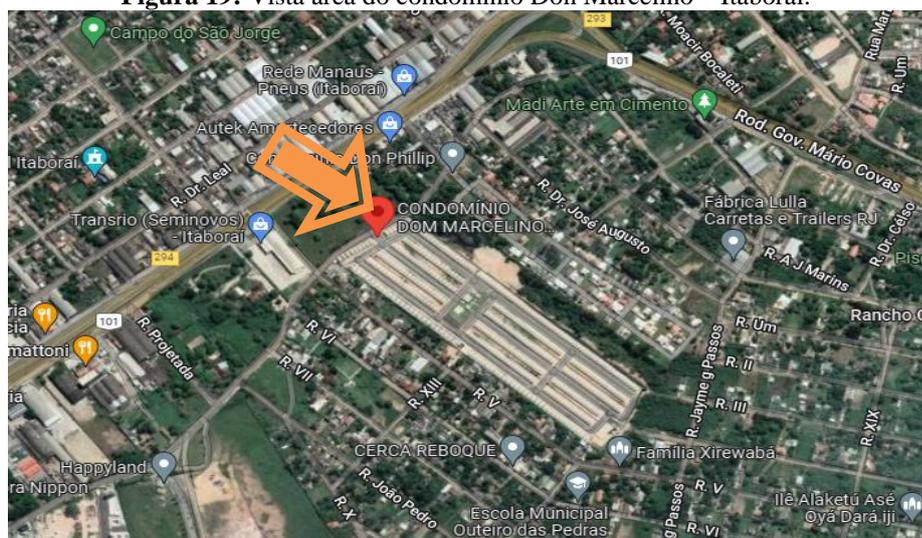
[...] a pavimentação da via oficial que interliga a BR-101 com a entrada do empreendimento, contabilizando 300 metros lineares que ajudarão o acesso não apenas dos moradores do condomínio, mas dos demais habitantes do bairro, entre a estrada e as vias lindeiras. [...], prolongamento da rede de drenagem em mais de 600 metros lineares, que não apenas servirão para deságue do empreendimento como também futuramente irão atender as demais demandas do bairro, por já estarem previamente dimensionadas para tal. (START, 2019, p.53).

Após todo esse detalhamento, o EIV conclui sugerindo a aprovação do empreendimento, pois “é possível constatar a viabilidade do mesmo no local. [...] possibilitando o direito à moradia de qualidade, representado efeitos positivos à sociedade no âmbito econômico e social.” (START, 2019, p.53).

O empreendimento – Don Marcelino Condomínio Fechado – já está em fase final de obras, sendo comercializado pela própria construtora e por outras pessoas (físicas e jurídicas).

⁹⁵ A título de exemplo, START (2019, p.48) afirma: “Com os Empreendimentos a área pode ser afetada pelos seguintes impactos: aumento da densidade demográfica, incremento na demanda por serviços de saúde e vagas escolares e incrementos na oferta de unidades residenciais com possibilidade de auxiliar em fluxos migratórios positivos. O projeto respeita todos os parâmetros exigidos na Legislação, portanto a maioria dos impactos são considerados pouco significativos, visto que a área apresenta suporte para instalação dos Empreendimentos.”

Figura 19: Vista área do condomínio Don Marcelino – Itaboraí.



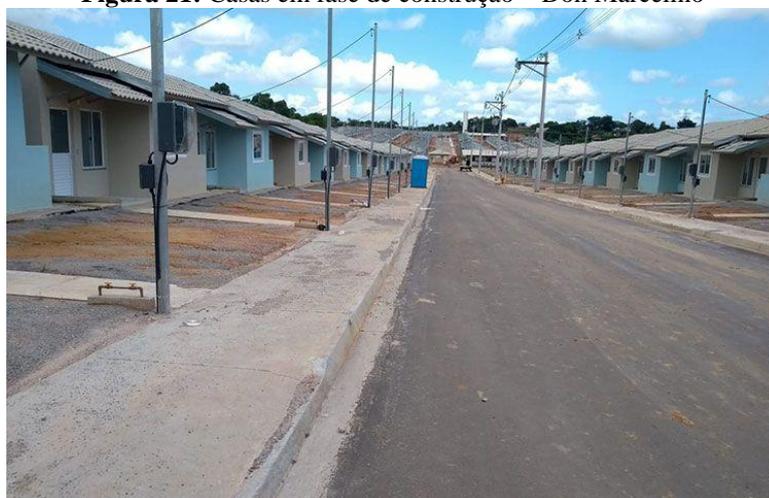
Fonte: Google Maps, 2022.

Figura 20: Fachada do condomínio Don Marcelino.



Fonte: Google Maps, ago. de 2021.

Figura 21: Casas em fase de construção – Don Marcelino



Fonte: Realiza Construtora, 2022.

<https://realizaconstrutora.com.br/imovel/don-marcelino>.

Figura 22: Área comum do condomínio em fase de construção – Don Marcelino



Fonte: Realiza Construtora, 2022.

<https://realizaconstrutora.com.br/imovel/don-marcelino>.

Por fim, como apontou Rocco (2009, p.60), o EIV não “deve representar óbice à realização de empreendimentos” e, no caso do condomínio Don Marcelino, o estudo demonstrou que os impactos negativos eram, em sua maioria, transitórios e com pouca significância e por isso não haveria motivos para que fosse negada a construção do empreendimento. Ressaltamos que o empreendimento é considerado como habitação de interesse social, financiado e subsidiado por programas governamentais.

3.3 Alguns resultados

Ao longo deste Capítulo nós realizamos a análise das legislações – municipais e federal – e de dois estudos de Impacto de Vizinhança realizados em Niterói e Itaboraí, respectivamente.

A partir da leitura flutuante e da análise documental, nós chegamos a outros questionamentos em relação à capacidade do legislador municipal e do responsável técnico pela elaboração do EIV em conseguir reportar, nos seus respectivos documentos, os preceitos do Estatuto da Cidade e das legislações municipais, e a realidade local e os impactos que os empreendimentos causariam naquela determinada área.

A título de exemplo desses questionamentos, observamos que o EIV do empreendimento de Itaboraí deixou de avaliar os impactos sobre a ordem pública e as relações de convivência e vizinhança, e também observamos que o EIV do empreendimento de Niterói fez uma avaliação genérica sobre os efeitos da valorização ou desvalorização imobiliária no perfil socioeconômico da área e da população moradora e usuária. Dadas essas

situações, nos questionamos sobre quais seriam os procedimentos que os Poderes Públicos municipais adotariam e quais seriam as ações corretivas que os empreendedores poderiam realizar para que os EIVs se ajustassem as legislações municipais. Todavia, com as restrições impostas a toda a sociedade devido à pandemia de Covid-19, onde os serviços não essenciais foram suspensos e, no caso das prefeituras em estudo, o atendimento ao público de forma presencial também foi suspenso, restando apenas os canais digitais para comunicação, as perguntas ficaram em aberto devido não termos conseguido contato com nenhum representante do Poder Público, tampouco dos empreendedores para o esclarecimento dessas dúvidas. Nisso, esta pesquisa ficou com resultados muito prejudicados e limitados.

Dada às limitações da pesquisa, finalizamos este estudo mostrando as semelhanças, diferenças, virtudes e inadequações das legislações municipais – Lei nº 2051/03, de Niterói e Lei nº 2078/08, de Itaboraí – para que legisladores, gestores públicos ou quaisquer interessados tenham subsídios para melhor adequação da legislação e do próprio instrumento em seus territórios.

3.3.1 Legislações municipais

Em âmbito nacional, o Estatuto da Cidade foi um grande marco na política urbana brasileira, dando uma guinada nas questões do planejamento urbano e na gestão democrática das cidades. No âmbito local, Niterói ostenta um farto rol de legislações e instrumentos urbanísticos que visam

[...] a regulação das atividades, construções, e parcelamentos do solo nas áreas urbanas, além de suprir as necessidades e definir os limites das ocupações e ações humanas em todo território, preservando e recuperando a qualidade de vida de seus cidadãos (NITERÓI, 2021).

Seguindo essa linha, realizamos um levantamento das legislações urbanísticas que estão em vigor, primeiramente no município de Niterói, situadas no banco de dados eletrônico da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), e que norteiam as ações da secretaria. Tais legislações são tantas que foram agrupadas em doze grandes grupos: (a) Plano Diretor 2019; (b) Plano Urbanístico Regional – PUR; (c) Operação Urbana Consorciada – OUC; (d) Zoneamentos Urbanos Complementares; (e) Meio Ambiente; (f) Lei de Uso e Ocupação do Solo; (g) Parcelamento; (h) Edificações; (i) Código de Posturas; (j) Código Tributário; (k) Acessibilidade; e (l) Tombamento.

Considerando que não é nossa intenção destrinchar cada uma das legislações ou grupos, e considerando que todas essas legislações estão disponíveis no *site* da SMU de Niterói, avancemos até o grupo *Edificações*, subgrupo *Geral*, onde encontramos a Lei Municipal nº 2051, de 06 de janeiro de 2003, que “define os empreendimentos e atividades que dependerão de elaboração de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV/RIV) e dispõe sobre sua elaboração e análise nos termos do Estatuto da Cidade (Lei Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001)” (NITERÓI, 2003).

Assim como em Niterói, todas as legislações municipais de Itaboraí ficam num repositório digital e acessíveis através do site *legislaitaborai.com.br*. Nesse site, as legislações ficam agrupadas por assunto: (a) Mais procurados; (b) Leis Complementares; (c) Leis Ordinárias; (d) Decretos Executivos; (e) Decretos Desapropriatórios; (f) Conselhos Municipais; (g) Leis de Orçamento Anual; (h) Leis de Diretrizes Orçamentárias; (i) Editais de Concursos; e (j) Plano Diretor – Plano Plurianual. Avançando até as Leis Ordinárias de 2008, encontramos a Lei Municipal nº 2078, de 28 de novembro de 2008, que

Dispõe sobre a elaboração do estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) e apresentação de Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV) para a obtenção de licenças ou autorizações de construção, reforma, ampliação ou funcionamento de empreendimentos e atividades públicos ou privados na área urbana do Município de Itaboraí e dá outras providências (ITABORAÍ, 2008).

Assim, em ambos os municípios, o EIV é um instrumento urbanístico regulamentado, uma vez que, por meio de lei específica, cada município fixou o rol de empreendimentos ou atividades que são potenciais causadores de impactos urbanos e, por isso, devem, obrigatoriamente, apresentar o EIV para serem licenciados ou autorizados.

Feito esse levantamento, passamos a aferir se as legislações municipais estavam de acordo com as diretrizes mínimas de avaliação previstas no artigo 37 do Estatuto da Cidade. A partir da leitura das legislações – federal e municipais – e dos critérios mínimos de análise que um EIV deve compreender, construímos a Tabela 7, apresentada abaixo.

Tabela 7: Aspectos integrantes do EIV de Niterói e Itaboraí em comparação ao Estatuto da Cidade

Item	Critérios de Avaliação do EIV	EC - Art. 37	Lei de Niterói	Lei de Itaboraí
1.	O adensamento populacional e seus efeitos sobre o espaço urbano e a população moradora e usuária da área.	X	X	X
2.	As demandas por serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas e comunitárias.	X	X	X
3.	As alterações no uso e ocupação do solo e seus efeitos na estrutura urbana.	X	X	X

4.	Os efeitos da valorização ou desvalorização imobiliária no perfil socioeconômico da área e da população moradora e usuária.	X	X	X
5.	A geração de tráfego e de demandas por melhorias e complementações nos sistemas de transporte coletivo e de circulação não motorizada, em especial de bicicletas e pedestres.	X	X	X
6.	Os efeitos da volumetria do empreendimento e das intervenções urbanísticas propostas sobre a ventilação, iluminação, paisagem urbana e patrimônios natural e cultural do entorno.	X	X	X
7.	A geração de poluição ambiental e sonora na área.		X	X
8.	As águas superficiais e subterrâneas existentes na área.		X	
9.	A vegetação e arborização urbana.		X	
10.	A capacidade da infraestrutura de saneamento.		X	
11.	Impactos sobre a ordem pública			X
12.	Relações de convivência e vizinhança			X

Fonte: Elaboração da autora a partir da Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade; Lei Municipal nº 2051/2003 – Niterói; e Lei Municipal nº 2078/2008 – Itaboraí, 2021.

Como podemos observar, as legislações de Niterói e Itaboraí contemplam todas as diretrizes mínimas exigidas no Art. 37 do Estatuto da Cidade. Para além dos critérios mínimos, Niterói ainda contempla critérios que envolvem as águas superficiais e subterrâneas, vegetação, arborização e infraestrutura de saneamento. E Itaboraí contempla, para além dos critérios mínimos, os impactos sobre a ordem pública e nas relações de convivência e vizinhança.

No caso de Niterói, especificamente, o art. 4º da Lei nº 2051/03 relaciona os itens mínimos que deverão constar no Relatório de Impacto de Vizinhança (EIV/RIV) do referido estudo. Cabe ressaltar que, além da identificação e finalidade do empreendimento ou atividade, o art. 4º demonstra que o EIV deverá aferir os impactos “durante as fases de implantação, operação ou funcionamento e, quando for o caso, de desativação do empreendimento ou atividade” (NITERÓI, 2003), indicando, inclusive, o destino final de todos os resíduos produzidos pelo empreendimento ou atividade. No mesmo artigo, há a indicação de “definição de medidas mitigadoras, compatibilizadoras e compensatórias” (*idem*) e, também, a necessidade do empreendedor (público ou privado) de elaborar “programas de acompanhamento dos impactos e da implementação de medidas mitigadoras” (*ibidem*).

Sucintamente, após a apreciação dessa legislação urbanística, é possível inferir que o município de Niterói estabelece formas de participação popular nesse processo, sendo a audiência pública a principal delas. Segundo a legislação municipal, nem todo

empreendimento ou atividade passará por audiência pública, mas apenas aqueles que o órgão municipal competente julgar necessário ou por requerimento de outros órgãos e setores da sociedade civil.

Art. 5º Durante o prazo da análise técnica do EIV/RIV, que deverá ser de, no máximo, noventa dias contados da data de anexação do respectivo estudo ao processo, caberá ao órgão municipal competente:

[...] § 2º **A audiência pública será realizada**, de acordo com regulamentação municipal específica, **sempre que o órgão municipal competente julgar necessário** ou por outros órgãos públicos municipais, por mais de cinco organizações não governamentais constituídas há mais de um ano com sede no Município de Niterói e documentação atualizada ou por requerimento de, no mínimo, **cem cidadãos comprovadamente residentes, um por domicílio, titulares de imóveis na vizinhança** do empreendimento ou da atividade em análise. (NITERÓI, 2003, grifos nossos).

Conforme o art. 5º da Lei nº 2051/03, notamos que a própria legislação municipal niteroiense criou mecanismos para que o cidadão “comum” participe do processo de planejamento urbano, indo a favor da proposta de *construção de uma cidadania participativa* (LENCIONI, 2006), ao exigir o número simbólico de 100 cidadãos comprovadamente residentes na vizinhança para opinarem sobre a implantação de um empreendimento ou atividade. A lei também prevê a participação de ONG’s e outros órgãos, reforçando os meios de acesso e participação no processo de planejamento urbano de Niterói. No mais, a legislação urbana niteroiense confere ao Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) a responsabilidade pela “[...] apreciação dos recursos referentes às medidas compatibilizadoras e compensatórias para a adequação as condições locais” (NITERÓI, 2003).

No caso de Itaboraí, o art. 2º da Lei nº 2078/2008 relaciona os itens mínimos que deverão constar no Relatório de Impacto de Vizinhança (EIV/RIV) do referido estudo. Já no art. 3º da referida lei, é posto que o executor do EIV irá definir e diagnosticar a área de influência do projeto apresentado. Ou seja, a lei flexibiliza a indicação da área de influência (direta e indireta) uma vez que esta será apurada durante o Estudo prévio de Impacto de Vizinhança. O mesmo artigo ainda exige a “análise dos impactos positivos e negativos, diretos e indiretos, imediatos, a médio e longo prazos, temporários e permanentes, sobre a área de influência do projeto” (ITABORAÍ, 2008), bem como as “medidas mitigadoras dos impactos negativos”.

Assim como em Niterói, é possível inferir que o município de Itaboraí estabelece formas de participação popular no processo de planejamento urbano, sendo a audiência pública (Lei nº 2078/08, Art. 13) a principal delas. Segundo a legislação municipal de

Itaboraí, o conteúdo do EIV/RIV ficará disponível a todo e qualquer interessado, que poderá consultá-lo e/ou comentá-lo junto à Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Política Urbana de Itaboraí – ITA URBE (ITABORAÍ, 2008).

Em suma, em ambos os municípios as diretrizes mínimas elencadas no Estatuto da Cidade foram contempladas – mesmo que genericamente – em suas respectivas legislações municipais. Para além das legislações, ambos os municípios têm *sites* próprios onde as legislações, alguns EIVs, RIVs, instruções ou orientações técnicas ficam disponíveis para consulta, bem como o chamamento para audiência pública, que é o caso de Itaboraí.

Aferimos que a legislação de Niterói é mais específica, haja vista que prevê os tipos de empreendimentos ou atividades que dependerão de EIV de acordo com sua metragem e/ou volume, bem como define a distância da área de influência de um empreendimento ou atividade. A legislação criou seus próprios conceitos normativos, o que facilita a compreensão da lei por quaisquer interessados. Como apontou Rocco (2009, p.185-187), a quantidade especificada de empreendimentos e atividades submetidas ao EIV/RIV é “expressiva” e demonstra “uma capacidade de elaboração rara nas estruturas legislativas brasileiras, posto que os interesses privados costumam evitar este tipo de dispositivo na lei”. Ainda segundo o autor, a legislação de Niterói é avançada, e tem como diferencial a possibilidade de proibição da implementação do empreendimento ou atividade após a análise do EIV/RIV por órgão municipal competente, pois a Lei municipal nº 2051/03 “dilui o caráter vinculado do ato administrativo que outorga licença urbanística, pois mesmo estando de acordo com as normas urbanísticas, o empreendimento ou atividade estará sujeito ao critério de avaliação da conveniência e da oportunidade de sua aprovação” (ROCCO, 2009, p.190).

Sobre Itaboraí, um ponto que julgamos inadequado em relação à lei municipal, é o fato do Poder Executivo de Itaboraí ser responsável por definir, junto às suas secretarias, quais empreendimentos dependerão ou não de EIV. Devido à generalidade da lei, e a ausência de definição explícita de quais empreendimentos necessitam de EIV, cria-se a oportunidade de que, a cada novo mandato eletivo, os empreendimentos que dantes necessitariam de EIV, possam a vir ser dispensados por interesses particulares. A Lei, a princípio, também permite que o executor do EIV defina a área de influência do seu empreendimento ou atividade, o que seria temerário; porém, aferimos que existem orientações técnicas (ver Figura 1) que definem as áreas de influência.

Por fim, reforçamos que nossa intenção não é desqualificar um município em detrimento ao outro. Niterói e Itaboraí são pioneiros em relação à regulamentação do EIV na RMRJ, e possuem muitos estudos executados e conhecimentos acumulados. Apenas deixamos

como contribuição as seguintes sugestões: (a) revisão da legislação de Itaboraí, ou seja, propor um Projeto de Lei (PL) para atualização e adequação do texto da lei; inclusão das definições dos conceitos normativos do EIV; inclusão dos perímetros mínimos das áreas de vizinhança, conforme as orientações técnicas já existentes no município; e a clara definição dos empreendimentos e atividades que dependerão do EIV; (b) revisão da legislação de Niterói, ou seja, propor um Projeto de Lei (PL) para adequar o conceito de vizinhança; atualizar os empreendimentos ou atividades que dependerão do EIV, bem como atualizar os perímetros das áreas de vizinhança considerando a população e o adensamento demográfico⁹⁶; (c) definição em lei (ambos os municípios) sobre a obrigatoriedade da disponibilidade do EIV, RIV, instruções, orientações técnicas na internet e pareceres conclusivos do órgão municipal competente; e (d) criação de um canal de comunicação digital e de um banco de dados digital permanente, de livre acesso a quaisquer interessados, e que disponibilize todos os documentos – sem exceção – que se relacionam com o Estudo de Impacto de Vizinhança dos empreendimentos e atividades.

⁹⁶ Como a lei é de 2003 e houve um salto enorme no contingente de Niterói, supomos que alguns empreendimentos ou atividades que antes não impactariam tanto a vizinhança, hoje podem vir a impactar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cidade é, historicamente, o *locus* inicial de reprodução do capital, atraindo uma pluralidade de empresas, comércios, serviços, indústrias, bancos, profissionais liberais, que se constituem a partir de pessoas diferentes entre si. A pluralidade é a característica da diversidade desse *habitat* do século XXI.

Considerando que a população do Brasil e do mundo, massivamente, habitam em cidades, e que estas sofrem degradação antrópica, precisamos pensar em maneiras de termos cidades sustentáveis, com ambientes agradáveis, salubres, minimamente poluídas, com infraestrutura e serviços públicos e privados adequados para todos, garantindo, assim, o direito à cidade para todos, ou seja, o direito de desfrutar não somente dos ônus, mas também das qualidades urbanas.

Instituído pelo Estatuto da Cidade, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é um dos instrumentos da Política Urbana brasileira, criado justamente para o enfrentamento de (novos) problemas urbanos, e tem por finalidade a análise de implantação de empreendimentos ou atividades que possam causar impactos positivos e negativos ao meio ambiente urbano e à vizinhança, procurando harmonizar os interesses coletivos e privados, na busca de uma cidade sustentável.

O EIV tem potencial para evitar o crescimento urbano desequilibrado e minimizar quaisquer conflitos que surjam no uso e na ocupação do solo urbano e, além disso, o instrumento se preocupa com a cidade da geração presente e a que ficará para a geração futura. Todavia, apesar do seu potencial e do fato dele ser previsto no Estatuto da Cidade de 2001, o instrumento ainda é um grande desconhecido, tanto dos poderes públicos locais, como para as demais pessoas da sociedade, tendo uma literatura preponderantemente jurídica. Inclusive, essas foram algumas das motivações que levaram esta autora a optar por estudar esse instrumento.

De início, nossa pesquisa levantou quais os municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) já possuem legislação específica sobre o EIV, e a partir desse resultado, optamos por estudar os municípios de Niterói e Itaboraí, respectivamente, que, apesar de estarem próximos geograficamente (no leste metropolitano), são distintos em boa parte de seus indicadores sociais, econômicos, de urbanização, e etc.

Para dar continuidade à pesquisa, selecionamos dois Estudos de Impacto de Vizinhança realizados em Niterói e Itaboraí, respectivamente. O empreendimento de Niterói –

que até aqui não saiu do papel – se tratava de um edifício comercial e *shopping center*, enquanto o empreendimento de Itaboraí se trata de 352 casas lineares, construídas em condomínio fechado (Don Marcelino), consideradas, inclusive, habitação de interesse social e subsidiadas pelo antigo Programa Minha Casa, Minha Vida (atual Programa Casa Verde e Amarela).

A partir dessas escolhas, nos debruçamos sob os materiais bibliográficos e percebemos que perdura uma lacuna na literatura sobre o conceito de impacto urbano – ou seja, um conceito que não exclua os impactos positivos e não afirme, mesmo que implicitamente, que impacto negativo é o mesmo que dano.

Então, uma das contribuições desta dissertação é a proposta do conceito de impacto urbano. Propomos que *impacto urbano* seja entendido como o *resultado da ação antrópica que gera significativos efeitos positivos e negativos na cidade e nos cidadãos*. A nosso ver, os impactos urbanos também devem ser qualificados como: (a) positivos ou negativos; (b) diretos ou indiretos; (c) imediatos, de médio ou longo prazo; (d) temporários ou permanentes; e (e) potenciais causadores de danos à vizinhança ou a cidade, quando negativos. Em suma, *impacto urbano* provoca significativa repercussão ou interferência na saúde, na segurança, no cotidiano, no bem-estar e no modo de vida da população; assim como na infraestrutura da cidade, nas atividades sociais, culturais e econômicas locais e no meio ambiente natural localizado na cidade.

Também aferimos que na literatura sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança existem três correntes principais que abordam o EIV: (i) a corrente que admite similaridades entre o EIV e o EIA, mas que afirma ser desnecessário o EIV quando se exige EIA, assumindo um caráter de exclusividade de um instrumento em detrimento ao outro; (ii) a corrente que entende que EIV e EIA são distintos, mas complementares, indicando a necessidade (obrigatoriedade) de se utilizar os dois instrumentos em áreas urbanas; e (iii) a corrente que entende que EIV e EIA possuem similaridades, mas são distintos legalmente e sugerem (discricionariedade) que os instrumentos sejam trabalhados conjuntamente em áreas urbanas.

Em relação aos municípios estudados, ao longo dos dois anos do curso de mestrado desta autora, buscou-se contato com as secretarias municipais responsáveis pelo EIV em Niterói e Itaboraí para uma possível entrevista com os gestores públicos responsáveis pelo EIV, mas não obtivemos êxito. A ocorrência de uma pandemia durante esse período prejudicou e limitou o andamento desta pesquisa já que, em virtude da pandemia de Covid-19 e das medidas sanitárias e de restrições de acesso, os serviços considerados não essenciais foram suspensos, e o atendimento presencial nas repartições públicas desses municípios foi,

em sua maioria, interrompido. Ambos os municípios disponibilizaram números de telefones e canais digitais para comunicação entre os órgãos públicos municipais e a população e, dessa feita, realizamos inúmeras tentativas de contato – por telefone e emails –, mas nenhuma foi respondida até o presente momento.

Entretanto, até mesmo esse problema de comunicação e de acesso ao órgão público durante o período pandêmico também pode ser visto como um dos resultados desta pesquisa. A literatura sobre EIV traz muitos relatos sobre a dificuldade de acesso às informações dos estudos realizados (em tempos normais), além de questionar se a mera disponibilidade do EIV ou RIV é, de fato, um meio de publicidade do estudo e se é um meio que garanta a participação social no processo de planejamento urbano. Ora, as medidas tomadas durante a pandemia corroboraram para o entendimento de que a mera disponibilidade de cópias dos EIVs em repartições públicas não é suficiente para que a população tenha acesso às informações e/ou participe da gestão da cidade, uma vez que um acontecimento adverso e inesperado, simplesmente, impediu o acesso a determinados locais e serviços. Logo, a disponibilidade do documento físico em um local específico não garante que a população poderá acessá-lo.

A nosso ver, esta pesquisa demonstrou que o EIV é um instrumento excelente para buscar equilibrar espacialmente o uso e a ocupação do solo, bem como mensurar os impactos urbanos de empreendimentos ou atividades nos bairros de cada cidade. Entretanto, o fato do Estatuto da Cidade ter estabelecido que cada município faria sua própria lei regulamentadora, faz com que o EIV possa ser pouco efetivo na gestão urbana. O próprio município do Rio de Janeiro até hoje não regulamentou o instrumento, embora haja projeto de lei complementar tramitando na Câmara de Vereadores desde 2015. Isso parece demonstrar a força do capital imobiliário especulativo na cidade, que não quer se submeter aos interesses coletivos.

A coordenação e a consolidação de um desenvolvimento urbano sustentável necessitam, dentre muitos aspectos, de um amplo processo participativo e de mais equilíbrio entre os atores sociais que produzem o espaço urbano. A produção de uma maior igualdade socioespacial e de uma justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes dos processos de urbanização são diretrizes do Estatuto da Cidade a serem perseguidas.

Como vimos, a pandemia exigiu mudanças significativas e instantâneas de quase todos os setores da sociedade que, grosso modo, fez com que, do dia para noite, migrássemos do presencial para o virtual, e essa migração adiantou em anos a informatização de muitos processos e serviços. Por isso, inclusive, reforçamos a nossa sugestão aos municípios para que quando legislarem sobre o EIV tenham o cuidado de prever, em lei, a criação de canais

digitais de comunicação e de bancos de dados digitais permanentes, de livre acesso a quaisquer interessados, e que disponibilizem todos os documentos – sem exceção – que se relacionam com o Estudo de Impacto de Vizinhança dos empreendimentos e atividades a serem implantados naquela cidade.

Por fim, fica um convite a toda comunidade científica para que promovamos a ampliação dos debates e de pesquisas sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança, suas potencialidades e debilidades, buscando dar visibilidade ao instrumento ainda tão desconhecido. Inclusive, inferimos que nos casos apresentados, de Niterói e Itaboraí, o EIV se deu, até aqui, em bairros ricos e centrais dos dois municípios. Esse fato nos levou a uma dupla ponderação: por um lado, mostra uma tentativa de controle (democrático) no uso do solo valorizado da cidade; por outro, mostra que os grandes empreendimentos permanecem ocorrendo nos locais privilegiados, o que não se coaduna com as diretrizes do EC. Infelizmente, por questões de cumprimento de prazos, ausência de entrevistas e, também, a situação pandêmica em que vivemos, não pudemos avançar no entendimento dessas ponderações, ficando, então, como sugestão de pesquisa.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, N. M. Por uma leitura flutuante: a leitura interpretativa de textos automáticos. **ESTUDOS / A MARGem**, Uberlândia, v.18, n.1, 2021.

AGRAR, Consultoria e Estudos Técnicos. **Estudo de Impacto de Vizinhança: Shopping Center e Edifício Comercial**, Avenida Marquês do Paraná, Nº 340 – Centro. 2016. Disponível em: <<https://urbanismo.niteroi.rj.gov.br/anexos/Eiv/09.%20Shopping%20Center%20e%20Edif%20C3%ADcio%20Comercial/EIV.zip>>. Acesso em: 07 de jul. 2020.

ÁGUAS DO RIO. **Quem somos**. Disponível em: < <https://aguasdoriorio.com.br/quem-somos/>>. Acesso em: 12 de jan. 2022.

ALMEIDA, F. D. M. Considerações sobre os rumos do federalismo nos Estados Unidos e no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, v.24, n.96, p.57-64, out./dez., 1987.

ALMEIDA, M. de S. **Elaboração de projeto, TCC, dissertação e tese: uma abordagem simples, prática e objetiva**. São Paulo: Atlas, 2011.

AZEVEDO, H. P. L. **Planejamento e Gestão Municipal: planos diretores – avanços e alertas na implementação**. In: FARIA, R.; SCHVARSBURG, B. (orgs.). Políticas urbanas e regionais no Brasil. Brasília: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, 2011, p.33-50.

BENACCHIO, M. **Considerações sobre a noção de dano**. [20--]. Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/cc22.pdf?d=636808166395003082>>. Acesso em: 22 nov. 2021.

BENEVIDES, M. V. M. Cidadania e Democracia. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 33, pp. 5-16, 1994.

BIENENSTEIN, Regina; *et al.* A cidade nos negócios e os negócios na cidade. Notas sobre as operações urbanas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: XVI ENANPUR – Espaço, Planejamento e Insurgências. **Anais do XVI ENANPUR**. Belo Horizonte – MG: v.16 n.1 (2015). Disponível em: <<https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1456>>. Acesso: 20/03/21. .

BIENENSTEIN, Regina; *et al.* Produção e gestão do espaço – 10 anos de PPGAU/UFF. In: COSTA, Maria de Lourdes; SILVA, Maria Lais Pereira da (org.). **Reconfiguração territorial urbana em tempos de grandes projetos regionais: o caso do leste metropolitano do Rio de Janeiro**. Niterói: FAPERJ, Casa 8, 2014. p.227-244. Disponível em: <<http://www.ppgau.uff.br/site/producao-e-gestao-do-espaco/>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

BRANDÃO, L. C. A luta pela cidadania no Brasil. **Plural - Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP**, São Paulo, v. 16, n. 2, pp. 9-32, 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 02 fev. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974. Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1º jul. 1974. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp20.htm>. Acesso em: 29 mar. 2021.

BRASIL. Lei Federal 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso: 02 out. 2020.

BRASIL. Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm>. Acesso: 02 out. 2020.

BRASIL. Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 2004. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 ago. 2004. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso: 02 out. 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades – MCIDADES. **Portal Brasileiro de Dados Abertos**. Disponível em: <<https://dados.gov.br/organization/about/ministerio-das-cidades-mcidades>>. 08 jul. 2021.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 jan. 1986. Disponível em: <<https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/RE0001-230186.PDF>>. Acesso: 02 dez. 2020.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a regulamentação dos aspectos do Licenciamento Ambiental. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 dez. 1997. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf>. Acesso: 02 dez. 2020.

CÂMARA Metropolitana. **Plano Estratégico do Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – TOMO 1 (2018)**. Disponível em: <<https://www.modelarametropole.com.br/wp-content/uploads/2018/10/PRODUTO-19-TOMO-I-FINAL-PARA-WEB.pdf>>. Acesso: 15 jun. 2021.

CARLOS, A. F. A. Segregação socioespacial e o “direito à cidade”. **Geosp** – Espaço e Tempo (On-line), v. 24, n. 3, p. 412-424, dez. 2020. ISSN 2179-0892.

CARLOS, A. F. A. A reprodução do espaço urbano como momento da acumulação capitalista, Ana Fani Alessandri Carlos (org.). **Crise Urbana**. 1ª edição. São Paulo: Editora Contexto, 2015, p.25-35.

CARVALHO, J. C. Cidadania: Tipos e Percursos. **Lua Nova: revista de cultura e política**, São Paulo – SP, n.1, p.337-359, 1996. Disponível em:

<<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2029/1168>>. Acesso em: 27 set. 2020.

CASA Fluminense. Mapa da desigualdade da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. 2019. Disponível em: <<https://casafluminense.org.br/mapa-da-desigualdade/>>. Acesso em: 09 mar. 2021.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, Jean, et al. **Pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Editora Vozes, 2008. p. 295–316. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1932953/mod_resource/content/1/CELLARD%20%20Andr%C3%A9_An%C3%A1lise%20documental.pdf>. Acesso em 05 fev. 2021.

CEPERJ – Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro. **Dinâmica populacional no Estado do Rio de Janeiro**. 2018. Disponível em: <http://arquivos.proderj.rj.gov.br/sefaz_ceperj_imagens/Arquivos_Ceperj/ceep/linhas-de-pesquisa/Indicadores-de-Qualidade-de-Vida-e-de-Genero/painel/Painel-1-Dinamica-Populacional.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2021.

COSTA, M. L. P. M.; PIMENTEL, D. Inflexões na História e nas configurações urbanas de Itaboraí, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: XXIII Simpósio Nacional de História (ANPUH). **Anais...** Londrina: 2005. Artigos, p. 1-9.

DAMIANI, A. L. A metrópole e a indústria: reflexões sobre uma urbanização crítica. **Terra Livre**: São Paulo, n.15, p.21-37, 2000.

DEMO, Pedro. **Introdução à Metodologia da Ciência**. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 1985. 120 p.

DICIO. Dicionário Online da Língua Portuguesa. **Cidade**. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/cidade/>>. Acesso em: 05 nov. 2021.

FERREIRA, A. B.; *et al.* Metodologias de análises e de classificação das paisagens. O exemplo do projecto Estrela. **Revista Portuguesa de Geografia – FINISTERRA**, XXXVI, 72, 2001, p. 157-178.

FILHO, G. A. M. O declínio do COMPERJ: repercussões sobre a dinâmica imobiliária urbana da cidade de Itaboraí. In: Simpósio Nacional de Geografia Urbana (XVI simpurb). **Anais...** Espírito Santo: UFES, 2019. Artigos, p. 3356-3370.

FONTENELLE, T. H.; CORRÊA, W. B. Urbanização efetiva e densidade de domicílios na Região Oceânica de Niterói (RJ) entre 1976 e 2010. **Conselhos Geografia**, Uberlândia, v. 14, n. 45, Mar/2013, p. 172-182.

GAA – Gimenez Andrade Arquitetos. **Análise de Impacto Viário**: empreendimento comercial Av. Marquês de Paraná 340 – Niterói. Disponível em:<https://urbanismo.niteroi.rj.gov.br/anexos/Eiv/09.%20Shopping%20Center%20e%20Edif%C3%ADcio%20Comercial/Relatorio_de_Impacto_sobre_o_Sistema_Viario_Gimenez.pdf> Acesso em: 04 abr. 2021.

GUERRA, W. S. D. Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro e Crise Político-Econômica no Brasil: o município de Itaboraí no pós-2014. **Espaço Aberto**, PPGG-UFRJ, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 187-205, 2018..

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Índice de Desenvolvimento Humano. **Niterói**. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/niteroi/pesquisa/37/30255?tipo=ranking>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Índice de Desenvolvimento Humano. **Niterói**. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/itaborai/pesquisa/37/30255?tipo=ranking>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Brasil: 500 anos de povoamento**. Disponível em: <<https://brasil500anos.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 02 ago. 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 1940-2010**. Disponível em: <<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP60>>. Acesso em: 02 ago. 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades. **Histórico dos Censos**. Disponível em: <<https://memoria.ibge.gov.br/historia-do-ibge/historico-dos-censos/panorama-introdutorio.html>>. Acesso em: 31 mar. 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades. **Panorama de Itaboraí**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/itaborai/panorama>>. Acesso em: 31 mar. 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades. **Panorama de Niterói**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/niteroi/panorama>>. Acesso em: 31 mar. 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Séries Estatísticas. **Taxa de Urbanização**. Disponível em: <<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>>. Acesso: 23 nov. 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=9&uf=00>>. Acesso em: 02 ago. 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Informações Básicas Municipais – Munic**. [2018]. Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101668.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2021.

INSTITUTO Pólis. **O que é direito à cidade?** Disponível em: <<https://polis.org.br/direito-a-cidade/o-que-e-direito-a-cidade/>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

ITABORAÍ. Lei complementar nº 252, de 14 de outubro de 2019. Dispõe sobre a revisão da Lei Complementar nº 54 – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e o Sistema de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento do Município de Itaboraí, e dá outras providências. **Diário Oficial [de] Itaboraí**, Itaboraí, RJ, 14 out. 2019. Disponível em: <<https://www.legislaitaborai.com.br/leicomp/LC252.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

ITABORAÍ. Lei complementar nº 54, de 27 de setembro de 2006. Institui o Plano Diretor do Município de Itaboraí – PLAN-ITA, nos termos do art. 182 da Constituição Federal, do Art. 169 da Lei Orgânica do Município, do Capítulo III da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade e dá outras providências.. **Diário Oficial [de] Itaboraí**, Itaboraí, RJ, 27 set. 2006. Disponível em: <<https://www.legislaitaborai.com.br/leicomp/LC054.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

ITABORAÍ. Lei nº 2078, de 28 de novembro de 2008. Dispõe sobre a elaboração do estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) e apresentação de Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV) para a obtenção de licenças ou autorizações de construção, reforma, ampliação ou funcionamento de empreendimentos e atividades públicos ou privados na área urbana do Município de Itaboraí e dá outras providências . **Diário Oficial [de] Itaboraí**, Itaboraí, RJ, 28 nov. 2008. Disponível em: <<https://www.legislaitaborai.com.br/maisprocurados/2078.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

ITABORAÍ. Lei Orgânica. Institui a Lei Orgânica do município de Itaboraí **Diário Oficial [de] Itaboraí**, Itaboraí, RJ, 05 abr. 1990. Disponível em: <https://www.camaraitaborai.rj.gov.br/_files/ugd/ae2f9d_67d2363cea114cfaa3c94baf488571eb.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2020.

ITABORAÍ. **Orientação Técnica para elaboração, análise e aprovação de EIV e RIV**. Disponível em: <<https://www.itaborai.rj.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/EIV-RIV-Roteiro-para-elabora%C3%A7%C3%A3o-Demais-Usos.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

JUSTEN FILHO, M. O TCU e as condições de participação em licitação. *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*, Curitiba, n.º 105, dez. de 2015. Disponível em:<<https://www.justen.com.br/pdfs/IE105/Marcal-TCU.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2022.

KOURY, A. P.; OLIVEIRA, B. S. (2021). A democracia e a questão urbana na constituinte brasileira (1987-1988). **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 13, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20200007>>. Acesso: 08 nov. 2021.

LEFEBVRE, Henri. A produção do espaço. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*). 4ª Ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000. Primeira versão: início - fev.2006.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999, p.15-50.

LENCIONI, S. **Reconhecendo metrópoles: território e sociedade**. In: SILVA, C. A.; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. J. G. (orgs.). *Metrópole: governo, sociedade e território*. São Gonçalo (RJ): DP&A, 2006, p.41-57.

LIMONAD, E. Urbanização dispersa mais uma forma de expressão urbana? **Revista Formação**, nº14, volume 1, 2007 – p.31-45. Disponível em: <<https://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/705/728>>. Acesso: 20 jun. 2020

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.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 5 ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 2011, p.15-95.

MARICATO, E. **Cidades e luta de classes no Brasil: o urbano da conjuntura do início de século XXI**. In: MARICATO, Ermínia (org.). Para entender a crise urbana. 1ª edição. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2015a, p.17-54.

MARICATO, E. **Globalização e política urbana na periferia do capitalismo**. In: MARICATO, Ermínia (org.). Para entender a crise urbana. 1ª edição. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2015b, p.67-99.

MARQUEZINO, G. M. S.; ARAÚJO, J. Uma análise da inserção do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no Distrito de Itambí/Itaboraí-RJ e suas aplicações no contexto socioambiental. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, Recife, V. 03, N. 02, p. 54-78, 2014.

MASCARÓ, J. L.; MASCARÓ, L. **Calidad de vida, densidades e infraestructura urbana**. Disponível em: <<https://digital.cic.gba.gov.ar/handle/11746/1060>>. Acesso: 31 jul. 2021.

MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional. **Conselho das Cidades (ConCidades)**. Disponível em <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades-concidades>>. Acesso em: 01 ago. 2020.

MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). **Mapa de Indicadores de Água Itaboraí**. Disponível em: <http://appsnis.mdr.gov.br/indicadores/web/agua_esgoto/mapa-agua>. Acesso em: 25 fev. 2020.

MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). **Painel de Indicadores de Saneamento 2020**. Disponível em: <http://appsnis.mdr.gov.br/indicadores/web/agua_esgoto/mapa-esgoto/?cod=3301900>. Acesso em: 25 fev. 2020.

MENDES, L. Cidade Pós-Moderna, gentrificação e a produção social do espaço fragmentado. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 13, n. 26, pp. 473-495, jul/dez 2011.

MONTE-MÓR, R. L. O que é o urbano, no mundo contemporâneo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento – RPD**. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, Curitiba - PR, Brasil, n.111, p.09-18, jul./dez. 2006.

MOREIRA, A.C.M.L. **Mega-projetos & Ambiente Urbano: uma metodologia para elaboração de relatório de impacto de vizinhança**. 1997. Tese – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

MOREIRA, A.C.M.L. **Parâmetros para elaboração do Relatório de Impacto de Vizinhança (*)**. Disponível em: <https://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/moreira_a_c._parametros_para_elaboracao_do_riv.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2021.

MOREIRA, A.C.M.L. Relatório de impacto de vizinhança. **Sinopses**, São Paulo, 18, p. 23-25, 1992.

MOREIRA, F. D. Higienismo enquanto prática urbanística: o exemplo do Recife no início do século. **Cad. Est. Soc.**, Recife, v. 8, n.2, p.185-205, jul./dez., 1992.

MOYSÉS, Y. S. O COMPERJ: modelo de desenvolvimento hegemônico e contradições no espaço local (Itaboraí, Rio de Janeiro). **Revista Geografar**, Curitiba, v.5, n.1, p.01-24, jan./jun. 2010.

NITERÓI. **História da cidade.** [s.d.]. Disponível em:<<http://www.niteroi.rj.gov.br/2021/03/29/niteroi/>>. Acesso: 22 mar. 2021.

NITERÓI. **Instrução Técnica:** 28/2013, Processo: 080/003300/2010. 2013. Disponível em: <https://urbanismo.niteroi.rj.gov.br/anexos/Eiv/01.%20Av.%20Sete%20de%20Setembro,%20n%C2%B0%2056%20E2%80%93%20Icara%C3%AD/InstrucaoTecnica28_2013_0800033002010.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

NITERÓI. Lei municipal nº 1470, de 11 de dezembro de 1995. Dispõe sobre o uso e ocupação do solo urbano no município de Niterói e dá outras providências. **Diário Oficial [de] Niterói**, Niterói, RJ, 30 out. 1997. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a2/rj/n/niteroi/lei-ordinaria/1995/147/1470/lei-ordinaria-n-1470-1995-dispoe-sobre-o-uso-e-ocupacao-do-solo-urbano-no-municipio-de-niteroi-e-da-outras-providencias?q=1470>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

NITERÓI. Lei municipal nº 1604, de 30 de outubro de 1997. Dispõe sobre a criação do Caminho Niemeyer, e dá outras providências. **Diário Oficial [de] Niterói**, Niterói, RJ, 30 out. 1997. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/rj/n/niteroi/lei-ordinaria/1997/161/1604/lei-ordinaria-n-1604-1997-dispoe-sobre-a-criacao-do-caminho-niemeyer-e-da-outras-providencias?q=1604>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

NITERÓI. Lei municipal nº 2051, de 06 de janeiro de 2003. Define os empreendimentos e atividades que dependerão de elaboração de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV/RIV) e dispõe sobre sua elaboração e análise, nos termos do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001). **Diário Oficial [de] Niterói**, Niterói, RJ, 30 out. 1997. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a2/rj/n/niteroi/lei-ordinaria/2003/206/2051/lei-ordinaria-n-2051-2003-define-os-empreendimentos-e-atividades-que-dependerao-de-elaboracao-de-estudo-previo-de-impacto-de-vizinhanca-eiv-riv-e-dispoe-sobre-sua-elaboracao-e-analise-nos-termos-do-estatuto-da-cidade-lei-federal-n-10257-de-10-de-julho-de-2001?q=2051>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

NITERÓI. Lei municipal nº 3061/2013. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Operação Urbana Consorciada da Área Central de Niterói e dá outras providências. **Diário Oficial [de] Niterói**, Niterói, RJ, 03 dez. 2013. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rj/n/niteroi/lei-ordinaria/2013/306/3061/lei-ordinaria-n-3061-2013-autoriza-o-poder-executivo-a-instituir-a-operacao-urbana-consorciada-da-area-central-de-niteroi-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

NITERÓI. Lei municipal nº 3385/2019. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano do Município, institui o Plano Diretor de Niterói e revoga as Leis nº 1157 de 29/12/1992; Lei nº 1.254 de 04/02/2004; Parágrafo 3º do Art. 17, da Lei nº 3.061 de 03 dezembro de 2013 e Lei

nº 2.023 de 19 de setembro de 2002. **Diário Oficial [de] Niterói**, Niterói, RJ, 03 jun. 2019. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/plano-diretor-niteroi-rj>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

NITERÓI. Lei nº 1157, de 29/12/1992. Institue o Plano Diretor de Niterói. **Diário Oficial [de] Niterói**, Niterói, RJ, 29 dez. 1992. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rj/n/niteroi/lei-ordinaria/1992/115/1157/lei-ordinaria-n-1157-1992-institue-o-plano-diretor-de-niteroi>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

NITERÓI. Lei Orgânica. Institui a Lei Orgânica do município de Niterói. **Diário Oficial [de] Niterói**, Niterói, RJ, 2011. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/lei-organica-niteroi-rj>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

NITERÓI. **Parcerias**. [s.d.]. Disponível em:<<https://urbanismo.niteroi.rj.gov.br/parcerias.html>>. Acesso em: 02 fev. 2022.

NITERÓI. **Secretaria Municipal de Urbanismo e Mobilidade (SMU)**. [s.d.]. Disponível em:<<https://urbanismo.niteroi.rj.gov.br/index.html>>. Acesso em: 14 fev. 2021.

O FLUMINENSE. **Prefeitura apresenta resultados do planejamento estratégico Niterói Que Queremos 2013-2033**. [2020]. Disponível em: <<https://www.ofluminense.com.br/cidades/niteroi/2020/12/1158105-prefeitura-apresenta-resultados-do-planejamento-estrategico-niteroi-que-queremos-2013-2020.html>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

OIKOS, Pesquisa Aplicada Ltda. **Ferrovias Norte-Sul Estado de Goiás - Relatório de Impacto Ambiental**. 2002. Disponível em:< <https://www.gov.br/dnit/pt-br/download/meio-ambiente/acoes-e-atividades/estudos-ambientais/ferrovia-norte-sul-petrobrs-goiania.pdf>>. Acesso 19 nov. 2021.

OLIVEIRA, A.; RODRIGUES, A. O. Industrialização na periferia da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: novos paradigmas para velhos problemas. **Semestre Económico**, volume 12, n. 24 (edição especial). Medellín, Colômbia. pp. 127-143 – ISS 0120-6346 – out. de 2009.

OLIVEIRA, C. M.; LOPES, D.; SOUSA, I. C. N. Direito à participação das políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana** (*Brazilian Journal of Urban Management*), 2018 maio/ago., 10(2), p.322-334.

OLIVEIRA, L. D. **As “fronteiras” da Região Metropolitana do Rio de Janeiro**: mudanças territoriais e ajustes no circuito econômico-produtivo. Porto: Fac. Letras Univ. Porto, 2019, pp. 344-354. Disponível em: <<https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/17251.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2021.

OLIVEIRA, M. P. Política urbana e o “Caminho Niemeyer” em Niterói-RJ: a re-significação da cidade e a (re)valorização do espaço urbano. In: MENDONÇA, F., LOWEN-SAHR, C.L. e SILVA, M. (Orgs.). **Espaço e tempo: complexidade e desafios do pensar e do fazer geográfico**. Curitiba: ADEMADAN, 2009. p. 373-386.

PETROBRAS. **Polo GasLub Itaboraí**. 2022. Disponível em: <<https://petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/refinarias/polo-gaslub-itaborai.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

PILOTTO, A. S.; SANTORO, P. F.; FREITAS, J. C. Estudo de Impacto de Vizinhança: desafios para sua regulamentação frente ao caso de São Paulo. *In: VII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2013.

PRESTES, V. B. **Plano Diretor e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)**. Disponível em: <https://1proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/vanesca2-pd-eiv.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2021.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

REHBEIN, M. O.; ROSS, J. L. S. Ambiente; Urbano; Impacto – Impacto Ambiental Urbano: revisões e construções de significados. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, Nº 27, 2010, p.95-112.

RIO DE JANEIRO. Lei Complementar nº 184 de 27 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, define as funções públicas e serviços de interesse comum, cria autoridade executiva da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município do Rio de Janeiro** Disponível em: <<https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/661847132/lei-complementar-184-18-rio-de-janeiro-rj>>. Acesso em: 27 jan. 2021.

ROCCO, R. G. **Estudo de Impacto de Vizinhança: Instrumento de Garantia do Direito às Cidades Sustentáveis**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, 241p.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015, p.13.

SANTOS, M. **A cidade como região: definições e métodos de avaliação da centralidade**. Salvador: Editora Bahia, 1959.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção** / Milton Santos. - 4. ed. 2. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SILVA, Ricardo Alexandre da; BUENO, Laura Machado de Melo. Injustiça Urbana e Ambiental: o planejamento de “zonas de sacrifício”. **Anais do XV ENANPUR**. Recife: UFPE, 2013.

SPOSITO, M. E. B. **Urbanização difusa e cidades dispersas: perspectivas espaço-temporais contemporâneas**. 2010. Disponível em: <https://www.doccity.com/pt/urbanizacao-difusa-e-cidades-dispersas-encarnacao-sposito/4749119/>. Acesso em: 20 jun. 2021.

START Desenvolvimento Urbano. **Estudo de Impacto de Vizinhança: Empreendimento Residencial MCMV “CONDOMÍNIO Don Marcelino”**. Disponível em: <<https://itaborai.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/EIV-DON-MARCELINO-ITABORAI.pdf>>. Acesso em: 27 mar.2021.

TCERJ – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Estudos socioeconômicos**. [2020]. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/publicadordearquivo/estudos_socioeconomicos> Acesso em: 19 nov. 2021.

TENÓRIO, F. G. (Re)Visitando o Conceito de Gestão Social. **Desenvolvimento em questão**, Ijuí/RS: Editora Unijuí, ano 3, n.5, jan./jun., 2005. Disponível em: <https://www.ufjf.br/virgilio_oliveira/files/2014/10/Texto-17-Ten%C3%B3rio-2005.pdf>. Acesso em: 30 out. 2021.

UMMUS, M.E.; *et al.* **O avanço da urbanização de Niterói (RJ) entre 1987 e 2007**. In: II Simpósio Brasileiro de Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação. Recife – PE, 8-11 de setembro de 2008. Disponível em: <https://www3.ufpe.br/cgtg/SIMGEOII_CD/Organizado/sens_foto/131.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? **Cadernos IPPURN**, Rio de Janeiro, n.1, p-13-32, jan./jul. 2002. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/ippur/issue/download/281/91>>. Acesso em: 25 jan. 2021.

VENCESLAU, L. S. **Informação Técnica nº 156/08**. Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV. Descrição. Aplicabilidade. Diferenças entre EIV e EIA/RIMA. Brasília: Ministério Público Federal: 4º Câmara de Coordenação e Revisão (Meio Ambiente e Patrimônio Cultural), 2008. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/grupos-de-trabalho/encerrados/gt-zona-costeira/docs-zona-costeira/IT_156-08_EIV.pdf/at_download/file> Acesso 15 nov. 2021.

VILLAÇA, F. **Espaço Intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 2ª edição, 2017.

VILLAÇA, F. **Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil**. In: DEÁK, C. & SCHIFFER, S.R. (orgs.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EdUSP, 1999, p.169-243. Disponível em: <<https://idoc.pub/documents/idocpub-8x4edeger813>>. Acesso: 15 jul. 2021.

ANEXOS

Anexo A: Quadro de Impactos x Medidas Mitigadoras e Compensatórias – caso de Niterói (continua)

Componente	Nº	Possibilidade de Ocorrência	Natureza	Previsão de Impacto	Medidas	Observações
Recurso Hídrico Superficial	1	Possibilidade de alteração da qualidade da água dos cursos d'água pelo carreamento de material particulado	Negativo	Pouco Significativo	Recomenda-se a implantação de sistema provisório de drenagem durante as obras, com adoção de caixa para sedimentação de materiais sólidos.	-
	2	Possibilidade de alteração da qualidade das águas superficiais pela geração de efluentes sanitários	Negativo	Pouco Significativo	O empreendimento prevê a realização da ligação do esgotamento sanitário predial à respectiva rede pública.	Coletas do esgoto sanitário são realizadas pela concessionária e o empreendimento proposto será dotado de instalações prediais necessárias.
	3	Possibilidade de alteração da qualidade das águas superficiais pelo manejo de resíduos sólidos urbanos	Negativo	Pouco Significativo	Recomenda-se como medida mitigadora a elaboração e implantação de PGRCC – Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos durante a fase de implantação e operação.	-
	4	Possibilidade de alteração da qualidade das águas superficiais pelo manejo dos resíduos da demolição e da construção civil	Negativo	Pouco Significativo	Recomenda-se o controle dos resíduos da demolição e da construção até sua destinação final conforme estabelecido na legislação pertinente.	-
	5	Alteração na velocidade de escoamento de águas superficiais	Positivo	Significativo	O empreendimento prevê a implantação de sistema de drenagem de águas pluviais dotados de reservatório de retenção provisória, bem como a criação de novas áreas permeáveis e semipermeáveis.	-
	6	Incremento no consumo de água potável na região	Negativo	Pouco Significativo	Não está prevista medida mitigadora ou compensatória.	A rede de abastecimento de água é operada pela concessionária e o empreendimento terá instalações prediais aptas para a ligação à rede pública.

Anexo A: Quadro de Impactos x Medidas Mitigadoras e Compensatórias – caso de Niterói (continua)

Componente	Nº	Possibilidade de Ocorrência	Natureza	Previsão de Impacto	Medidas	Observações
Recurso Hídrico Subterrâneo	7	Manutenção dos atuais padrões de infiltração de águas do solo	Negativo	Significativo	O empreendimento prevê a implantação de sistema de drenagem de águas pluviais dotado de reservatório de detenção provisória.	-
	8	Interferência no regime de aquífero	Negativo	Pouco Significativo	Recomenda-se a documentação do controle das obras de contenção e drenagem superficial durante a fase de obras.	-
Solo	9	Aumento na taxa de erosão	Negativo	Pouco Significativo	Recomenda-se a implantação de sistema provisório de drenagem durante as obras, com adoção de caixa para sedimentação de materiais sólidos.	-
	10	Possibilidade de alteração da qualidade do solo pelo manejo inadequado dos resíduos sólidos urbanos	Negativo	Pouco Significativo	Recomenda-se como medida mitigadora a elaboração e implantação de Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, com orientação para realização da coleta seletiva.	-
	11	Possibilidade de alteração da qualidade do solo pelo manejo inadequado dos resíduos sólidos da demolição e da construção civil	Negativo	Pouco Significativo	Recomenda-se o controle dos resíduos da demolição e da construção até sua destinação final conforme estabelecido na legislação pertinente.	-
	12	Alteração do relevo	Negativo	Pouco Significativo	Recomenda-se a documentação do controle das obras de contenção e drenagem superficial durante a fase de obras.	-

Anexo A: Quadro de Impactos x Medidas Mitigadoras e Compensatórias – caso de Niterói (continua)

Componente	Nº	Possibilidade de Ocorrência	Natureza	Previsão de Impacto	Medidas	Observações
Ar	13	Alteração da qualidade durante a escavação do morro (desmonte do morro)	Negativo	Significativo	Recomenda-se adoção de medidas para evitar o aumento excessivo de material particulado no ar durante essa etapa	-
	14	Alteração da qualidade do ar pela queima de combustíveis fósseis – óleo diesel	Negativo	Pouco Significativo	Recomenda-se a documentação da verificação da emissão de fumaça preta de veículos diesel por meio da Escala de Ringelmann reduzida.	-
	15	Alteração na qualidade do ar no transporte do bota-fora da escavação	Negativo	Pouco Significativo	Recomenda-se transportar o material nos caminhões sempre coberto por lona.	-
	16	Alteração da qualidade do ar pela emissão de material pulverulento	Negativo	Pouco Significativo	Recomenda-se adoção de medidas para evitar a dispersão do material pulverulento durante as obras.	-
	17	Alteração dos níveis de ruído e vibrações	Negativo	Pouco Significativo	Escolher equipamentos com tecnologia mais silenciosa, para realizar uma determinada tarefa, manter os equipamentos em boas condições de utilização, com sua manutenção e lubrificação em dia e reduzir o número de equipamento em funcionamento simultâneo no local.	-
Energia	18	Incremento de consumo de energia elétrica para funcionamento do empreendimento	Negativo	Pouco Significativo	Não está prevista medida mitigadora ou compensatória.	-

Anexo A: Quadro de Impactos x Medidas Mitigadoras e Compensatórias – caso de Niterói (continua)

Componente	Nº	Possibilidade de Ocorrência	Natureza	Previsão de Impacto	Medidas	Observações
Vegetação e Fauna	19	Alteração na cobertura vegetal	Negativo	Significativo	Como medida compensatória será realizada o plantio de espécies nativas nos arredores e no entorno do empreendimento.	-
	20	Alteração na disponibilidade de abrigo e fontes de alimento para fauna	Negativo	Significativo	Como medida é recomendado que a supressão vegetal seja planejada e executada de forma a conduzir a fauna para áreas vizinhas não habitadas.	-
Paisagem Urbana e Morfologia	21	Alteração na qualidade da paisagem, considerando os seus elementos naturais e artificiais	Negativo	Pouco Significativo	Não está prevista medida mitigadora ou compensatória.	-
	22	Sobrecarga da rede pública de abastecimento de água	Negativo	Pouco Significativo	Não está prevista medida mitigadora ou compensatória.	-
Infraestrutura Urbana	23	Sobrecarga da rede pública de esgotamento sanitário	Negativo	Pouco Significativo	Não está prevista medida mitigadora ou compensatória.	-
	24	Sobrecarga do sistema de coleta, tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos	Negativo	Pouco Significativo	Recomenda-se como medida mitigadora a elaboração e implantação de PGRCC – Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos durante a fase de implantação e operação.	-
	25	Incremento da demanda na rede de distribuição de energia elétrica	Negativo	Pouco Significativo	Não está prevista medida mitigadora ou compensatória.	-

Anexo A: Quadro de Impactos x Medidas Mitigadoras e Compensatórias – caso de Niterói (continua)

Componente	Nº	Possibilidade de Ocorrência	Natureza	Previsão de Impacto	Medidas	Observações
Infraestrutura Urbana	26	Incremento de demanda na rede de telefonia	Negativo	Pouco Significativo	Não está prevista medida mitigadora ou compensatória.	-
	27	Incremento de demanda na rede de distribuição de gás natural	Negativo	Pouco Significativo	Não está prevista medida mitigadora ou compensatória.	-
	28	Sobrecarga do sistema de drenagem urbana	Negativo	Significativo	O empreendimento prevê a implantação de sistema de drenagem de águas pluviais dotado de reservatório de detenção provisória.	-
Microclima	29	Condições de aeração	Negativo	Pouco Significativo	Não está prevista medida mitigadora ou compensatória.	-
	30	Condições de ventilação	Negativo	Pouco Significativo	Não está prevista medida mitigadora ou compensatória.	-
	31	Condições de sombreamento	Positivo	Pouco Significativo	-	-
Adensamento Populacional	32	Aumento da densidade urbana	Positivo	Significativo	-	A densidade urbana promovida pelo empreendimento permitirá maior dinamismo na oferta de comércio e de serviços locais de qualidade.

Componente	Nº	Possibilidade de Ocorrência	Natureza	Previsão de Impacto	Medidas	Observações
Economia	33	Incremento de vagas de emprego temporário	Positivo	Significativo	Recomenda-se priorizar a contratação de pessoas e de serviços, bem como a compra de materiais no município.	-
	34	Incremento de vagas de emprego permanente	Positivo	Significativo	Recomenda-se priorizar a contratação de pessoas e de serviços, bem como a compra de materiais no município.	-
	35	Incremento no mercado de construção	Positivo	Significativo	Recomenda-se priorizar a contratação de pessoas e de serviços, bem como a compra de materiais no município.	-
	36	Incremento do desenvolvimento econômico local	Positivo	Significativo	Recomenda-se priorizar a contratação de pessoas e de serviços, bem como a compra de materiais no município.	-
Finanças Públicas	37	Variação no valor de imóveis	Positivo	Significativo	-	-
	38	Alteração nos valores gerados de impostos pelo exercício da atividade e pelo prévio concluído	Positivo	Significativo	-	-
Sistema Viário	39	Alteração do fluxo de veículos e pessoas	Negativo	Significativo	É tratado no RISV onde estão previstas eventuais medidas de compensação com melhorias no sistema viário.	-
Qualidade de Vida	40	Incremento na oferta de serviço e comércio na região	Positivo	Significativo	-	-

Fonte: AGRAR, 2016, conclusão. (Adaptação da autora).

Anexo B: Matriz de Impactos – caso de Itaboraí (continua)

Fase	Compartimento Ambiental	Impacto	Magnitude	Natureza	
Planejamento	Meio Socioeconômico	1. Geração de expectativas na população	Moderada	Positiva	
		2. Especulação imobiliária	Alta	Positiva	
Implantação do Empreendimento	Físico	3. Alteração das características superficiais do solo	Moderada	Negativa	
		4. Alteração da permeabilidade do solo	Moderada	Negativa	
		5. Desencadeamento de processos erosivos	Moderada	Negativa	
		6. Alteração na qualidade da água	Moderada	Negativa	
		7. Alteração da qualidade do ar	Moderada	Negativa	
	Biótico	8. Pressão Sonora	Moderada	Negativa	
		9. Assoreamento de corpos hídricos	Baixa	Negativa	
		10. Contaminação do solo/lençol freático	Moderada	Negativa	
		11. Caça e pesca predatória	Baixa	Negativa	
		12. Supressão de vegetação	Moderada	Negativa	
		13. Redução de habitat de fauna	Moderada	Negativa	
		14. Afugentamento e possibilidade de mortalidade de fauna	Moderada	Negativa	
	Meio Socioeconômico	15. Incidentes com animais peçonhentos	Baixa	Negativa	
		16. Mobilização política da população local	Moderada	Negativa	
		17. Interferências com sítios com valor arqueológico e/ou cultural	Baixa	Positiva	
		18. Aumento das atividades econômicas decorrentes da implantação do empreendimento	Alta	Positiva	
		19. Aumento do risco de acidentes nas vias de entorno	Moderada	Negativa	
		20. Geração de resíduos sólidos	Moderada	Negativa	
		21. Mudança na paisagem local	Moderada	Negativa	
		22. Atração de vetores	Moderada	Negativa	
	Ocupação	Físico	23. Alteração da permeabilidade do solo	Moderada	Negativa
			24. Alteração na qualidade da água	Moderada	Negativa
Biótico		25. Afugentamento e possibilidade de mortalidade de fauna	Baixa	Negativa	
Meio Socioeconômico		26. Possibilidade de incidentes com animais peçonhentos	Baixa	Negativa	
		27. Atração de vetores	Moderada	Negativa	
		28. Aumento das atividades econômicas em decorrência da do empreendimento operação e ocupação	Moderada	Positiva	
		29. Aumento no consumo de água e energia, demanda por esgotamento sanitário e coleta de lixo	Alta	Negativa	
		30. Mudança na paisagem local	Moderada	Negativa	
		31. Aumento da oferta habitacional	Moderada	Positiva	

Fonte: START, 2016 (adaptação da autora).

Anexo C: Quadro de Medidas Mitigadoras e Compensatórias – caso de Itaboraí (continua)

Impactos Negativos	Medida Mitigadora / Compensatória
Impermeabilização do solo, aumento do fluxo de águas superficiais e aumento de volume de água na rede de drenagem	Planejamento de acordo com o zoneamento municipal.
	Manutenção permanente da área permeável onde haverá implantação paisagística minimizando os efeitos da alteração de drenagem do terreno
Redução de habitat	Determinação do município
Geração de resíduos sólidos	Os resíduos sólidos a prefeitura através de serviço público dará o direcionamento e destinação final – Aterro sanitário e o que couber
	Acondicionamento dos resíduos sólidos
Papelão (sacos e caixas de embalagens dos insumos)	Acondicionados em sacos de rafia
	Reciclagem – recicladoras credenciadas pelo INEA
Aumento da demanda dos serviços públicos, coleta, transporte, tratamento e disposições finais dos resíduos sólidos e esgoto, abastecimento de água.	Cisternas para atender a demanda
	Captação de água pluvial feita por calhas direcionada a cisterna correta
	Adequação continua dos serviços públicos

Fonte: START, 2016 (adaptação da autora).