

MEIO AMBIENTE URBANO

Importância do Plano Diretor e do estudo de impacto de vizinhança

URBAN ENVIRONMENT

Importance of the Master Plan Project and
impact study of neighborhood

*Fabiano Augusto Piazza Baracat**

RESUMO

O Plano Diretor tem por objetivo fundamental cumprir a determinação constitucional de definição do conteúdo da função social da cidade e da propriedade urbana. A preservação do meio ambiente nesse contexto é um dos requisitos para que a propriedade e a cidade cumpram sua função social. A legislação dotou os municípios de uma ampla gama de instrumentos que devem estar instituídos no Plano Diretor e que podem ser utilizados na consecução desse objetivo, como a outorga onerosa do direito de construir; o direito de preempção; a transferência de potencial construtivo; as operações urbanas consorciadas; o zoneamento ambiental; e a remoção de famílias das áreas de preservação permanente, áreas sujeitas a inundações e deslizamentos ou que apresentem risco à vida e à saúde; assim como instituiu o estudo de impacto de vizinhança para a preservação e garantia do meio socioambiental a ser afetado pela implantação de empreendimentos ou atividades. A função social da propriedade e a função social da cidade passam enfim a direcionar a intervenção privada e pública e a garantir o bem-estar da população e a proteção do meio ambiente.

Palavras-chave: Meio ambiente; Desenvolvimento urbano; Estatuto da Cidade; Plano Diretor; Estudo de impacto de vizinhança.

ABSTRACT

The Master Plan Project aims to meet the fundamental constitutional determination of defining the content of the social function of the city and urban property. The preservation of the environment in this context is a requirement for the property and the city fulfill its social function. The legislation gave the municipalities a wide range of instruments to

* Advogado. Mestrando em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUC/PR.

be introduced in the Master Plan Project and can be used to achieve this goal, as ground creation; transfer of the right to build; urban operations associated; preemption; environmental zoning; the removal of families of permanent preservation areas, areas subject to floods and slindings or that have risk to life and health; as established the impact estudy of neighborhood for the preservation of the environment and social to be affected by the implementation of projects or activities. The social function of property and social function of the city are finally to address the private and public intervention and ensure the welfare of the population and protecting the environment.

Keywords: Environment; Urban development; Master Plan Project; Impact study of neighborhood.

1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento urbano brasileiro é caracterizado pela degradação ambiental e pela desigualdade social. As cidades cresceram desordenadamente sem qualquer planejamento, deixando o meio ambiente e a população em segundo plano, sempre cedendo aos interesses políticos e econômicos que ditaram um urbanismo que coloca em risco a existência das cidades e de seus habitantes e que distribui de maneira desigual os custos e benefícios desse processo de urbanização.

34

A industrialização no Brasil, especialmente a partir da segunda metade do século passado, ocasionou um gigante e abrupto processo de deslocamento e concentração demográfica. Atualmente, segundo o IBGE¹, cerca de 82% da população vive nas cidades, muito acima da capacidade de absorção do mercado de trabalho e do meio ambiente. Diante da escassez e da valorização das áreas urbanas dotadas de infra-estrutura, essa massa concentrou-se nas periferias, em loteamentos irregulares, longínquos, desprovidos de serviços públicos, muitas vezes em áreas inapropriadas, como margens de rios, fundos de vale, morros, nascentes, mangues, alagados etc., exatamente aquelas que deveriam estar protegidas da urbanização para a indispensável preservação do meio ambiente e das próprias cidades.

O caos provocado por essa ocupação urbana desastrosa tem um elevado custo social, verdadeiro processo de exclusão, que, além de violar a dignidade da vida e fomentar a violência, resulta em cada vez mais graves desastres e catástrofes ambientais. Os mananciais superficiais e subterrâneos estão sendo contaminados pela ausência de saneamento ou por sua deficiência. A impermeabilização do solo prejudica o abastecimento dos lençóis freáticos, a drenagem, e, junto com a supressão de vegetação, causa inundações, desmoronamento e erosão. Somam-se a esses problemas as ocupações das margens dos rios que causam assoreamento e poluição das águas, a inapropriada

¹ Censo 2000. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2009.

disposição dos resíduos sólidos em verdadeiros lixões a céu aberto, e o excesso de veículos que contaminam o meio ambiente e prejudicam a saúde das pessoas.

Após décadas de discussão sobre uma lei que viesse a regular o desenvolvimento urbano brasileiro, redesenhar a política de ocupação, pôr fim à urbanização desordenada e regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, foi finalmente aprovada a Lei n. 10.257/2001, denominada de Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade, entre inúmeros instrumentos de política fundiária, como solo criado, IPTU progressivo, parcelamento, edificação ou utilização compulsória, direito de superfície, de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas, usucapião especial de imóvel urbano etc., fixou prazo e previu penalidades para que todos os municípios brasileiros com mais de 20.000 habitantes ou que sejam integrantes de regiões metropolitanas, áreas de especial interesse turístico ou áreas sob influência de empreendimentos de significativo impacto ambiental cumprissem a determinação constitucional e aprovassem seus planos diretores, assim como instituiu o estudo de impacto de vizinhança para a preservação e garantia do meio socioambiental a ser afetado pela implantação de empreendimentos ou atividades.

A função social da propriedade e a função social da cidade (conceito introduzido pelo art. 182 da CF/88) passam enfim a direcionar a intervenção privada e pública e a garantir o bem-estar da população e a proteção do meio ambiente.

2. DESENVOLVIMENTO URBANO, PLANO DIRETOR E MEIO AMBIENTE

José Afonso da Silva² aponta que a Constituição de 1988, pela primeira vez na história constitucional do País, consagrou um capítulo à política urbana. A concepção de política de desenvolvimento urbano decorre da compatibilização do art. 21, XX, que dá competência à União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, com o art. 182, que estabelece ser objetivo da política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Poder Público municipal, a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes. As diretrizes instituídas pela União é que consubstanciam a política de desenvolvimento urbano, que deve ter objetivos nacionais, ultrapassando o nível estritamente municipal.

Adauto Lucio Cardoso³ distingue e enumera as diretrizes gerais do desenvolvimento urbano:

- a) aquelas que se referem às funções clássicas do planejamento urbano, como a ordenação da expansão, com prevenção e correção das distorções

² SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 694.

³ CARDOSO, Adauto Lúcio. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do estatuto da cidade. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 27-28.

do crescimento e contenção da excessiva concentração urbana, e controle do uso do solo, ressaltando-se a idéia da compatibilização da urbanização com os equipamentos disponíveis;

b) aquelas que se referem à ação do Poder Público Municipal, com a adequação de investimentos públicos e da política fiscal e financeira aos objetivos do desenvolvimento urbano, garantindo a recuperação, pelo Poder Público, de investimentos em que resulte valorização imobiliária;

c) aquelas que se referem à função social da propriedade;

d) oportunidade de acesso à propriedade urbana e à moradia; justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização; correção das distorções da valorização da propriedade urbana; regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda; e adequação do direito de construir às normas urbanísticas;

e) aquelas relativas à relação entre Poder Público e sociedade através do estímulo à participação individual e comunitária, e à participação da iniciativa privada;

f) aquelas relativas às necessidades de proteção: do meio ambiente, e do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico.

36

O Estatuto da Cidade, aplicando modernos conceitos de sustentabilidade, consensualidade, gestão democrática, direito socioambiental, cooperação de entes públicos e privados, regulamentando os arts. 182 e 183 da CF, de acordo com o art. 21, XX, CF, estabelece em seu art. 2º as diretrizes para o desenvolvimento urbano e, além das diretrizes gerais acima enumeradas, aponta várias outras, como a garantia a cidades sustentáveis, com direito a terra, moradia, saneamento, trabalho, lazer, para as presentes e futuras gerações; participação da população na formulação, execução e acompanhamento de programas e projetos de desenvolvimento, a chamada gestão democrática da cidade; planejamento espacial da população, das atividades econômicas e do uso do solo em relação à infra-estrutura; minimização e prevenção dos impactos de novos empreendimentos sobre o meio ambiente; correção das distorções do crescimento e dos seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; oferta de equipamentos comunitários, transporte e serviços públicos; coibição da retenção especulativa de imóvel que resulte na sua subutilização ou não utilização; coibição da deterioração das áreas urbanizadas e a poluição e a degradação ambiental; proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social, dentre outras.

Diógenes Gasparini⁴ conceitua política urbana como “o conjunto de intervenções municipais legais e materiais e de medidas materiais interventivas no

⁴ GASPARINI, Diógenes. *O estatuto da cidade*. São Paulo: Nova Dimensão Jurídica, 2002. p. 14

espaço urbano promovidas por terceiros coordenados pelo Município, visando aquelas e estas ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”.

Segundo Luiz César de Queiroz Ribeiro⁵, o Estatuto da Cidade contém dois modelos de políticas urbanas. O primeiro é redistributivo, na medida em que pretende capturar parte da renda real gerada pela expansão urbana para financiar a ação pública que iguale as condições habitacionais e urbanas da cidade; e regulatório, por pretender submeter o uso e a ocupação do solo urbano, ou seja, a valorização da terra, aos imperativos das necessidades coletivas. Neste modelo redistributivo e regulatório, enquadram-se instrumentos como a concessão onerosa do direito de construir (solo criado) e o IPTU progressivo. O segundo modelo é distributivo, com a provisão de serviços habitacionais e urbanos direta ou indiretamente pelo Poder Público, como a regularização fundiária, urbanização das favelas e a usucapião especial de imóvel urbano.

Na consecução dessas políticas e diretrizes, o Plano Diretor é o instrumento fundamental do desenvolvimento e da expansão urbanas, orientando a atuação e a intervenção do Poder Público. Além das funções clássicas de planejamento do uso do solo, definição das atividades mais adequadas para determinadas áreas da cidade (zoneamento), gabaritos e índices de ocupação, normas para loteamento e parcelamento, passou o plano diretor a ser o instrumento eleito pela Constituição Federal de 1988 para que a propriedade e mesmo a cidade cumpram sua função social.

Ao contrário do que acontece com a propriedade rural (art. 186)⁶, a CF não dispõe sobre os critérios e graus de exigência para que a propriedade urbana cumpra sua função social, atribuindo essa definição para o Plano Diretor (§ 2º do art. 182 da CF)⁷. O Estatuto da Cidade, em seu art. 39, igualmente estabelece que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça

⁵ RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Estatuto da cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 15.

⁶ “Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I – aproveitamento racional e adequado;

II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.”

⁷ Art. 182, § 2º: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes gerais de desenvolvimento urbano enumeradas em seu art. 2º. O Código Civil, em seu art. 1.228, § 1º, ainda complementa que “o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”.

A CF/88 conferiu, portanto, ao Plano Diretor a definição quanto ao cumprimento da função social da propriedade e da cidade para que estas atendam ao interesse público. É indispensável que o Plano Diretor diagnostique os problemas urbanos e formule as diretrizes de desenvolvimento, especialmente considerando os interesses sociais e ambientais envolvidos, de forma a assegurar que a propriedade e a cidade cumpram sua função social, constituindo-se num pacto territorial de gestão democrática da cidade.

Quanto à proteção ambiental pelo município dentro de sua competência executiva comum (23, VI, CF) e legislativa concorrente (24, VI, CF), suplementando a legislação quanto aos assuntos de interesse local (art. 30, II, CF), suas diretrizes de atuação devem estar no Plano Diretor.

Hely Lopes Meirelles⁸ esclarece que essa atuação limita-se espacialmente em seu território, mas materialmente estende-se a tudo quanto possa afetar os seus habitantes e particularmente a população urbana. A atuação municipal deve promover a proteção ambiental em seus três aspectos fundamentais: controle da poluição, preservação dos recursos naturais e restauração dos elementos destruídos.

Assim, a municipalidade deve delimitar no Plano Diretor as áreas destinadas à preservação ambiental, cultural e histórica e pode impor a recomposição das áreas degradadas e a recolocação das famílias que vivem em áreas de preservação, em áreas sujeitas a inundações e deslizamentos ou que apresentem risco à vida e à saúde.

A partir desse novo marco de políticas e diretrizes, o modelo desenvolvimentista passa finalmente a ceder espaço para um novo modelo que privilegia a questão social e a preservação do meio ambiente em benefício dos interesses da coletividade e não mais pontuais interesses econômicos e políticos. Permite-se um controle público sobre os processos de expansão urbana que assegurem uma racional utilização da propriedade e dos recursos investidos pela Administração, fazendo com que atinjam sua finalidade social.

Betânia Alfonsin⁹ assevera que o Estatuto da Cidade busca um novo marco de desenvolvimento urbano no qual as cidades brasileiras estão sendo desafiadas a

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Malheiros. p. 403.

⁹ ALFONSIN, Betânia. O significado do estatuto da cidade para a regularização fundiária no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Aduino Lúcio (Org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 96.

casar a gestão urbana e a gestão ambiental, integrando as políticas do planejamento urbano, habitacional e ambiental. A Agenda 21 e Agenda Habitat, plataformas internacionais resultantes da ECO 92 e da Conferência Internacional sobre Assentamentos Humanos (Istambul 1996), precisam ser encaradas como complementares, e as cidades, compreendidas como arenas privilegiadas de sua implementação, com ênfase para o Plano Diretor como espinha dorsal orientadora desse processo e introdutora da gestão democrática das cidades.

Com o mesmo pensamento de Luiz César de Queiroz Ribeiro, Adauto Lucio Cardoso¹⁰ defende que as diretrizes e os instrumentos propostos pelo Estatuto da Cidade e que devem estar incorporados no Plano Diretor envolvem o princípio redistributivista presente nas idéias de recuperação da valorização imobiliária para a coletividade, ou de geração de recursos para atendimento às demandas por infra-estrutura e serviços. Essas diretrizes e esses instrumentos se completariam com a garantia da regularização fundiária e da urbanização de áreas de baixa renda (princípio distributivista).

O solo criado (outorga onerosa do direito de construir) é um dos instrumentos de conteúdo redistributivista previstos no Estatuto da Cidade que devem estar incorporados no Plano Diretor e que tem importante aplicação para a preservação do meio ambiente. Vem de uma distinção entre o direito de propriedade e o direito de construção. Admite-se a fixação de áreas onde o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Os recursos auferidos com essa contrapartida devem ser aplicados pelo Poder Público para finalidades sociais e ambientais. Quanto às finalidades ambientais, mais especificamente, na criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, na criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental e na proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Assim como a outorga onerosa, a transferência do direito de construir possui conteúdo redistributivo também aplicável à preservação ambiental, na medida em que, de acordo com o Plano Diretor, autoriza ao proprietário de imóvel urbano, privado ou público exercer em outro local ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no Plano Diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para implantação de equipamentos urbanos e comunitários, para a preservação de imóvel de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural, e quando for necessário a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

¹⁰ CARDOSO, Adauto Lúcio. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do estatuto da cidade, p. 38.

Um outro instrumento introduzido pelo Estatuto da Cidade, a operação urbana consorciada, pode ser utilizado com conteúdo redistributivo e distributivo, de caráter ambiental e social. 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, mediante lei específica, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. Pela cooperação entre o Poder Público e a iniciativa privada, uma área destinada à implantação de um grande empreendimento, por exemplo, pode ser recuperada ambientalmente mediante a alteração de índices e potenciais construtivos pelo Poder Público, ficando o empreendedor, em contrapartida, obrigado a diversas ações compensatórias e mitigadoras, como a recuperação de áreas de preservação permanente, recolocação das famílias nela residentes, a criação de áreas verdes e a aplicação de recursos em obras, projetos e serviços públicos no próprio local da operação.

Da mesma forma que os demais instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, o direito de preempção, que é a preferência de aquisição pela municipalidade de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, tem aplicação fundamental para a preservação do meio ambiente quando o município precisar de áreas para criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; e para a proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico. Para ser utilizado, deve estar previsto em lei municipal específica baseada no Plano Diretor enquadrando as áreas em que incidirá o direito de preempção por um prazo de no máximo 5 anos, renovável após 1 ano do seu decurso.

Ao mesmo tempo em que asseguram o exercício do direito de propriedade, a outorga onerosa (solo criado), a transferência do direito de construir e as operações urbanas consorciadas, instrumentos que adotam princípios tipicamente econômicos, assim como o direito de preempção, privilegiam os interesses coletivos, possibilitando o desenvolvimento social e a proteção do meio ambiente.

2.1 Elementos do Plano Diretor

O Plano Diretor (PD) implica, em sentido amplo, a integração de uma série de leis e diretrizes para o desenvolvimento do município: a Lei do Plano Diretor (IPD), que fixa os objetivos, as diretrizes e estratégias do PD; a Lei do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo Urbano, que classifica e regulamenta a modalidade, a intensidade e a qualidade do uso e ocupação do solo urbano; a Lei do Perímetro Urbano; a Lei do Sistema Viário, que faz a classificação e hierarquização do sistema viário municipal de acordo com as categorias das vias; a Lei de Parcelamento do Solo Urbano; o Código de Posturas, Obras e Edificações; a Lei de Vigilância Sanitária; o Código Ambiental; e outras leis que, por interesse municipal e que envolvam o desenvolvimento urbano e planejamento, devam estar nele integradas.

De acordo com José Afonso da Silva¹¹,

É plano, porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados (ainda que, sendo plano geral, não precise fixar prazo, no que tange às diretrizes básicas), as atividades a ser executadas e quem deve executá-las. É diretor, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do município.

Hely Lopes Meirelles¹², sobre a abrangência do Plano Diretor, discorre que

toda a cidade há que ser planejada: a cidade nova para sua formação; a cidade implantada, para sua expansão; a cidade velha, para sua renovação. Mas não só o perímetro urbano exige planejamento, como também as áreas de expansão urbana e seus arredores, para que a cidade não venha a ser prejudicada no seu desenvolvimento e na sua funcionalidade pelos futuros núcleos urbanos que tendem a formar-se em sua periferia.

A Resolução do Conselho das Cidades n. 34, de 1º de julho de 2005, dispõe sobre o Plano Diretor, a instituição de zonas especiais, o Sistema de Acompanhamento e Controle Social e demais orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade. De acordo com essa Resolução, o objetivo fundamental do Plano Diretor é definir o conteúdo da função social da cidade e da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

O Plano Diretor deve prever, no mínimo: as ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade; os objetivos e estratégias para o desenvolvimento e a reorganização territorial do município e áreas adjacentes; os instrumentos de política urbana do parcelamento, da edificação ou da utilização compulsória, do direito de preempção, da outorga onerosa do direito de construir, das operações urbanas consorciadas e da transferência do direito de construir; e, por fim, o sistema pelo qual será realizado o acompanhamento e controle do Plano Diretor, além, é claro, de outros temas relevantes, considerando a especificidade de cada município.

Quanto ao zoneamento urbano, Luiz César de Queiroz Ribeiro e Adauto Lucio Cardoso¹³ identificam alguns tipos básicos de especificação que o Plano Diretor deve conter:

¹¹ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 134.

¹² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*, p. 403.

¹³ RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. Plano diretor e gestão democrática da cidade. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 114-116.

- Zona de Urbanização Prioritária (ZUP) – compreende os vazios urbanos nos quais seriam aplicados os instrumentos previstos na Constituição e no Estatuto da Cidade para forçar a ocupação imediata, como a edificação ou parcelamento compulsório, o IPTU progressivo e a desapropriação com títulos da dívida pública.
- Zona de Intervenção Pública Prioritária (ZIP) – áreas da cidade ocupadas por favelas, loteamentos irregulares, invasões, não dotadas de infra-estrutura, prioritárias para políticas de regularização fundiária e investimentos em bens e serviços públicos, denominadas pelo Estatuto da Cidade de Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS). O Plano Diretor poderá, assim, estabelecer áreas de zoneamento especial que estejam ocupadas irregularmente por famílias de menor renda, prevendo a regularização por meio da usucapião especial de imóvel urbano de forma coletiva ou individual. Nestas zonas, considerando-se o interesse social, as exigências legais para uso e ocupação do solo poderão ser diferenciadas do restante da cidade legal, permitindo a integração das famílias que ali vivem ao meio urbano e o acesso aos serviços públicos oferecidos.
- Zona de Urbanização Negociada (ZUN) – áreas sujeitas a urbanização mediante cooperação com o Poder Público para dotá-las de infra-estrutura, como o instrumento das operações urbanas consorciadas.
- Zona de Urbanização Congelada (ZUC), também denominada de Zona de Ocupação Controlada (ZOC) – áreas saturadas da cidade pelo esgotamento da disponibilidade de serviços públicos, de condições de trânsito, densidade populacional e construtiva, e aquelas necessárias para a preservação do meio ambiente natural, histórico ou cultural, onde o crescimento seria congelado, somente se admitindo o licenciamento de construções que não alterem o padrão de uso, utilização e ocupação do solo.
- Zona de Proteção Ambiental (ZPA) ou, dependendo da nomenclatura, Zona de Área Verde (ZAV) – áreas da cidade, com vedação de ocupação, necessárias à preservação do meio ambiente, como áreas de proteção ambiental, áreas de relevante interesse ecológico, parques municipais e unidades de conservação. Ao definir essas zonas especiais, é fundamental que o Plano Diretor estabeleça meios para a remoção das famílias que se encontrem em áreas de preservação, em áreas sujeitas a inundações e deslizamentos ou que apresentem risco à vida e à saúde.
- Zonas Funcionais (ZF) – seguem o modelo de urbanismo tradicional, com as limitações de uso e ocupação do solo, atividades permitidas, segundo sua vocação, potencialidade e função econômica e social. Podem ser destinadas ao uso misto, residencial, industrial, comercial, institucional ou para prestação de serviços, segundo a adequação a

determinadas atividades, que podem ser permitidas (atividades compatíveis ou conformes com a destinação da área, que não apresentam problemas com a vizinhança); toleradas (atividades que causam interferência à vizinhança, ao sistema viário, ao patrimônio histórico e ao meio ambiente); ou inadequadas/proibidas/desconformes (incompatíveis com a destinação da área), seguindo uma série de parâmetros de ocupação (lote e testada mínimos; afastamentos de divisas; taxa de permeabilidade; taxa de ocupação; coeficiente de aproveitamento; altura ou gabarito; vagas mínimas de estacionamento; cone de sombreamento etc.).

Para a instituição das zonas especiais, considerando o interesse local, a Resolução n. 34 do Conselho das Cidades, em seu art. 5º, recomenda que se deva:

- I – destinar áreas para assentamentos e empreendimentos urbanos e rurais de interesse social;
- II – demarcar os territórios ocupados pelas comunidades tradicionais, tais como as indígenas, quilombolas, ribeirinhas e extrativistas, de modo a garantir a proteção de seus direitos;
- III – demarcar as áreas sujeitas a inundações e deslizamentos, bem como as áreas que apresentem risco à vida e à saúde;
- IV – demarcar os assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda para a implementação da política de regularização fundiária;
- V – definir normas especiais de uso, ocupação e edificação adequadas à regularização fundiária, à titulação de assentamentos informais de baixa renda e à produção de habitação de interesse social, onde couber;
- VI – definir os instrumentos de regularização fundiária, de produção de habitação de interesse social e de participação das comunidades na gestão das áreas;
- VII – demarcar as áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

Recomenda-se, ainda, que o Plano Diretor, para ser mais abrangente e eficaz, envolva a integração microrregional nas suas diversas formas: consórcios, associações microrregionais, pactos, fóruns de desenvolvimento, comitês etc. A capacidade municipal para elaborar o Plano Diretor será proporcional à articulação com os demais municípios da microrregião e a capacidade de identificação da sua vocação regional, entre outros pontos.

As funções sociais da cidade e da propriedade urbana serão definidas a partir da destinação de cada porção do território do município, bem como da identificação dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados, de forma a garantir, no que se refere ao meio ambiente, espaços coletivos de suporte à vida na cidade, definindo e delimitando áreas de proteção, preservação e recuperação

do meio ambiente e do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico, assim como a universalização do acesso à água potável, aos serviços de esgotamento sanitário, à coleta e disposição de resíduos sólidos e ao manejo sustentável das águas pluviais.

Como se vê, o Plano Diretor recebeu a obrigação constitucional de definir a conceituação de função social da propriedade e das próprias cidades para que atendam ao interesse público, e, como tal, passa necessariamente pela preservação do meio ambiente, direito de todos, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida para esta e para as futuras gerações.

José Afonso da Silva¹⁴ ressalta que a qualidade do meio ambiente se transformou num bem, num patrimônio, num valor mesmo, cujas preservação, recuperação e revitalização são um imperativo para todos, a fim de assegurar a saúde, o bem-estar do homem e as condições de desenvolvimento, ou seja, o direito fundamental à vida. Dessa forma, a proteção ao meio ambiente, como garantia do direito fundamental à vida, matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem e, portanto, preponderante, deve orientar todas as formas de atuação na tutela do meio ambiente, estando acima de quaisquer considerações, como o desenvolvimento, direito de propriedade ou de iniciativa privada, que também estão garantidos no texto constitucional, mas que devem ser ponderados frente à tutela da qualidade do meio ambiente, que é instrumental no sentido de proteger a um valor maior, a qualidade da vida humana.

44

O conceito de cidade sustentável do art. 2º, I, do Estatuto da Cidade¹⁵, nesse contexto, envolve necessariamente a proteção das cidades da poluição e da degradação, o uso racional dos recursos naturais e renováveis, como solo, ar e água, e uma correta destinação dos resíduos sólidos, utilizando-se de processos de reutilização e reciclagem.

Parte-se do pressuposto de um sistema de co-evolução, em que a sociedade e o meio ambiente evoluam lado a lado, interativamente¹⁶. O gestor, além de consagrar o princípio da precaução, não pode prescindir de soluções negociadas que fortaleçam e consolidem a defesa dos interesses coletivos.

3. ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV)

Além de garantir o cumprimento da função social da propriedade e da cidade, o estudo de impacto de vizinhança é um instrumento de gestão democrática que

¹⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 719.

¹⁵ “Art. 2º (...) I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;”

¹⁶ MACEDO, Laura Valente de. Problemas ambientais urbanos causados pelo trânsito na região metropolitana de São Paulo. In: GUERRA, Antônio José Teixeira; CUNHA, Sandra Baptista da (Org.). *Impactos ambientais urbanos no Brasil*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. p. 133.

permite que as pessoas a serem atingidas pelos efeitos positivos e negativos dos empreendimentos ou atividades sejam ouvidas em suas reivindicações e necessidades, avaliando-se a pertinência de sua implantação.

Diógenes Gasparini¹⁷ adverte: “É estudo prévio. Sendo assim, vale afirmar que nenhuma licença ou autorização de construção, ampliação ou funcionamento será concedida pelo Município sem que esse estudo lhe tenha sido apresentado e atendido o interesse público”.

O EIV não se confunde com nem substituiu o estudo de impacto ambiental (EIA)¹⁸, e sua exigência depende de lei municipal definidora dos empreendimentos e atividades privados ou públicos que estarão sujeitos à sua prévia aprovação. Normalmente, entre os empreendimentos e atividades sujeitos ao EIV, estão as casas de diversões noturnas (bares, boates e similares); os clubes, salões de festas e assemelhados; os shoppings e hipermercados; os postos de combustíveis; os depósitos de gás e outros materiais ou mercadorias que possam colocar em risco a saúde e a vida das pessoas; os estádios de futebol; as universidades, faculdades e colégios; as transportadoras; as plantas industriais; e os grandes empreendimentos imobiliários que, por sua natureza, impliquem profunda variação das condições do entorno.

O EIV será executado de forma a considerar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente em sua área de influência direta e indireta, incluindo a análise, no mínimo, de acordo com o art. 37 do Estatuto da Cidade, das seguintes condições: adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação; paisagem urbana; e patrimônio natural e cultural.

Antônio C. M. L. Moreira¹⁹ destaca que o produto final de um relatório de impacto de vizinhança deve conter: (1) a demonstração da compatibilidade do sistema viário e de transportes com o empreendimento; (2) a demonstração da compatibilidade do sistema de drenagem com o aumento do volume e da velocidade de escoamento de águas pluviais, gerado pela impermeabilização da área de intervenção do empreendimento; (3) a demonstração da viabilidade de abastecimento de água, de coleta de esgotos, de abastecimento de energia elétrica; (4) a indicação das transformações urbanísticas induzidas pelo empreendimento; e (5) a inserção da obra na paisagem.

¹⁷ GASPARINI, Diógenes. *O estatuto da cidade*, p. 19.

¹⁸ “... enquanto o EIA é exigível somente nos casos em que haja, potencialmente, significativa degradação do meio ambiente, o EIV é exigível em qualquer caso, independente da ocorrência ou não de significativo impacto de vizinhança” (MUKAI, Toshio. *O estatuto da cidade: anotações à Lei n. 10.257, de 10 de junho de 2001*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 32).

¹⁹ MOREIRA, Antônio Cláudio Moreira Lima e. Mega-projetos e ambiente urbano: uma metodologia para elaboração do relatório de impacto de vizinhança. *Revista do Programa de Pós-Graduação da FAU/USP*, São Paulo, n. 7, p. 107-118, 1999.

Podem ser feitas também exigências quanto a descrição detalhada do empreendimento ou atividade, a identificação dos impactos a serem causados, e a apresentação desde logo das medidas mitigadoras ou compensatórias a serem implementadas.

De acordo com o estudo de impacto apresentado, o município poderá exigir, além das medidas compensatórias e mitigadoras propostas, a adoção de outras que venha a entender necessárias, e determinar alterações nos projetos, visando a mitigação dos efeitos negativos apontados pelo estudo e a adequação do empreendimento ou atividade ao cumprimento das funções sociais da cidade.

As contrapartidas compensatórias e mitigadoras a serem oferecidas pelo empreendimento ou atividade podem ser várias, como a criação de áreas verdes e de lazer; recuperação ambiental de áreas degradadas; manutenção de imóveis ou outros elementos arquitetônicos, históricos ou culturais; construções de escolas, creches e outros equipamentos comunitários; disposição de um número mínimo de postos de trabalho ou iniciativas de recolocação profissional para os afetados; investimentos em infra-estrutura viária, como semáforos, viadutos, trincheiras; investimentos em transportes coletivos; etc.

O Estatuto da Cidade também determina que o EIV seja público e disponível para consulta a qualquer interessado, permitindo ouvir a população afetada e analisar os impactos positivos e negativos do empreendimento sobre o meio socioambiental do entorno, de forma a assegurar a qualidade de vida e a pertinência ou não da implantação do empreendimento.

46

O Estatuto da Cidade não define os meios para que a população seja ouvida, apenas determina que se dê publicidade ao EIV; mas, seguindo a proposta de gestão democrática e participativa instituída, nada impede que sejam utilizados os instrumentos previstos em seu art. 43, consubstanciados em órgãos colegiados; debates, audiências e consultas públicas; conferências; e a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Questão interessante é perquirir sobre a possibilidade de a população afetada se insurgir contra a implantação, exercendo sua opção de escolha entre sofrer ou não os efeitos do empreendimento ou atividade. Apesar de o Estatuto da Cidade determinar apenas que se dê publicidade ao EIV, alguns municípios em suas legislações estabeleceram a obrigatoriedade de concordância da vizinhança para a aprovação de determinados empreendimentos e atividades. O município de Pelotas, por exemplo, mediante a Lei n. 5.217/2006, exige, para a instalação e o funcionamento de garagens comerciais e estacionamentos, que o EIV seja instruído obrigatoriamente com termo de concordância, considerando a anuência expressa de 50% da vizinhança mais 1 em um raio mínimo de 50 metros.

- Apesar de aparentemente justo o exercício de tal opção de escolha, parece-nos que a intenção do legislador não foi exatamente esta. O EIV não poder ficar condicionado à aprovação da implantação do empreendi-

mento ou atividade, sob pena de obras prioritárias para o desenvolvimento do município, como uma rodoviária, um aterro sanitário ou um cemitério, não poderem ser realizadas por eventual discordância dos habitantes do entorno. Aqui mais uma vez o interesse da coletividade deve prevalecer sobre os interesses individuais envolvidos, com a adoção, em contrapartida, de amplas medidas e ações mitigadoras e reparadoras.

Vale ressaltar a lamentável e injustificável mora dos grandes municípios como, por exemplo, Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre, que, apesar de possuírem instrumentos similares ao EIV, porém menos abrangentes e efetivos, ainda não editaram lei municipal específica regulamentando o EIV mais de sete anos após o Estatuto da Cidade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Diretor, como demonstrado, tem por objetivo fundamental cumprir a determinação constitucional (art. 182) de definição do conteúdo da função social da cidade e da propriedade urbana, de forma a garantir o acesso a terra urbanizada e regularizada, o direito à moradia, aos serviços públicos, à preservação ambiental, cultural e histórica, e implementar uma gestão democrática e participativa. E, como tal, deve reunir as diretrizes para o desenvolvimento e ocupação territorial, com base na compreensão das funções econômicas, das características ambientais, sociais e territoriais do município e regiões adjacentes.

47

O EIV é complementar ao Plano Diretor e igualmente faz com que a propriedade e a cidade atinjam sua função social, na medida em que impede que a livre iniciativa e até mesmo a atuação do Poder Público impliquem conseqüências nefastas para a coletividade em benefício de pontuais interesses particulares, políticos ou econômicos.

A preservação do meio ambiente nesse contexto é um dos requisitos para que a propriedade e a cidade cumpram sua função social. O Plano Diretor deve diagnosticar os problemas ambientais e propor as estratégias, políticas e soluções para que a cidade obtenha um desenvolvimento sustentável que não comprometa a vida de seus habitantes, direito matriz de todos os outros direitos fundamentais.

A legislação dotou os municípios de uma ampla gama de instrumentos que devem estar instituídos no Plano Diretor e que podem ser utilizados na consecução desse objetivo, como a outorga onerosa do direito de construir; o direito de preempção; a transferência de potencial construtivo; as operações urbanas consorciadas; o zoneamento ambiental; e a remoção de famílias das áreas de preservação permanente, áreas sujeitas a inundações e deslizamentos ou que apresentem risco à vida e à saúde.

Como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, o Plano Diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo

o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporarem as diretrizes e as prioridades nele contidas, sob pena de invalidade.

Para uma cidade que busque efetivamente estar incluída num modelo de desenvolvimento sustentável e que pretenda fornecer uma vida digna à população, pondo fim ao desastrado processo de urbanização brasileiro que coloca em risco a existência das pessoas e das próprias cidades, é indispensável que sejam diagnosticados, minimizados e coibidos, mediante o estudo de impacto de vizinhança, os efeitos negativos de empreendimentos e atividades sobre a população a ser afetada, e que o Plano Diretor estabeleça diretrizes, ações e objetivos voltados para a proteção do meio ambiente, mas não apenas na legalidade formal do procedimento, e sim como opção política de governo. Plano Diretor não é um “modelo pronto” apenas adaptado para determinadas características locais da cidade, mas sim um pacto de gestão que traduz o que a cidade é e pretende ser para seus habitantes.

REFERÊNCIAS

BLANC, Priscila Ferreira. *Plano diretor urbano e função social da propriedade*. Curitiba: Juruá, 2004.

CARDOSO, Adauto Lúcio. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do estatuto da cidade. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Estatuto da cidade e a função social da propriedade. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 97, n. 867, p. 52-69, jan. 2008.

GASPARINI, Diógenes. *O estatuto da cidade*. São Paulo: Nova Dimensão Jurídica, 2002.

GUERRA, Antônio José Teixeira; CUNHA, Sandra Baptista da (Org.). *Impactos ambientais urbanos no Brasil*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

MACEDO, Laura Valente de. Problemas ambientais urbanos causados pelo trânsito na região metropolitana de São Paulo. In: GUERRA, Antônio José Teixeira; CUNHA, Sandra Baptista da (Org.). *Impactos ambientais urbanos no Brasil*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Malheiros.

MOREIRA, Antônio Cláudio Moreira Lima e. Mega-projetos e ambiente urbano: uma metodologia para elaboração do relatório de impacto de vizinhança. *Revista do Programa de Pós-Graduação da FAU/USP*, São Paulo, n. 7, p. 107-118, 1999.

MUKAI, Toshio. *O estatuto da cidade: anotações à Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. São Paulo: Saraiva, 2001.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. Plano diretor e gestão democrática da cidade. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2007.
_____. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2000.

Rev. Fac. Dir. Sul de Minas, Pouso Alegre, 27: 33-48, jul./dez. 2008