

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) como Estratégia de Requalificação Urbana. O Caso do Distrito Federal

MARQUES, Alessandra Leite¹
SILVA, Caio Frederico e²

¹Universidade de Brasília, Brasília, Brasil. alessandra.marques@gmail.com

²Universidade de Brasília, Brasília, Brasil. caiosilva@unb.br

Resumo

No presente trabalho busca-se esclarecer o papel do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) como instrumento de controle e requalificação da ocupação urbana. Para isso, detalhou-se os aspectos do EIV estabelecidos pelo Estatuto da Cidade. Em seguida, verifica-se as condições de aplicação do instrumento no Distrito Federal por meio de análise da legislação existente. Como contribuição para uma melhor compreensão do EIV, analisa-se a relação desse com os demais instrumentos da política urbana de âmbito municipal. Finalmente, conclui-se sobre os aspectos do EIV não explicitados no Estatuto da Cidade; sobre os condicionantes e dificuldades para o alcance de todo o potencial do instrumento - focando no caso do Distrito Federal - e quanto ao claro potencial do EIV no controle e na requalificação da ocupação urbana, ainda que condicionado à aplicação de medidas mitigadoras e contrapartidas.

Palavras-Chave: Estudo de Impacto de Vizinhança; EIV; Estatuto da Cidade; Distrito Federal.

Abstract

In this work we seek to elucidate the role of the Neighborhood Impact Study (NIS) as a control and urban regeneration instrument. Initially, it outlines the aspects of the NIS established by the City Statute. Then, addresses the instrument conditions for application in Federal District, through the analysis of existing legislation. As a contribution to a better comprehension of NIS, it presents an evaluation of the relationship between the NIS and other instruments of citywide urban policy. Finally, it is concluded by presenting the aspects of NIS that are not made explicit in the City Statute; the main difficulties to achieve the instrument's full potential - focusing on the case of the Federal District - and by shedding a light on the potential of NIS in the control and rehabilitation of urban land occupation, although limited by the application of mitigation and compensatory measures.

Key-Words: Neighborhood Impact Study; NIS; Statute of the City; Federal District.

1. Introdução

O Estatuto da Cidade, promulgado na forma da Lei nº 10.257 de 2001, regulamentou as diretrizes gerais da política urbana concebidas nos Artigos 182 e 183 da CF, de maneira a garantir o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade e, ainda, o direito a cidades sustentáveis.

O Estatuto da Cidade surge em 2001 como um marco para a política urbana brasileira. Nele encontram-se vários parâmetros para o desenvolvimento urbano. A partir daí, o processo de planejamento urbano sofre modificações pois passa a ter leis e instrumentos de políticas urbanas mais rígidos e que devem, obrigatoriamente, ser adotadas pela cidades. (RIBEIRO, 2015)

Dentre os instrumentos da política urbana estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, consta o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), que é descrito nos Artigos 36 a 38 e objetiva avaliar os efeitos positivos e negativos de empreendimentos ou atividades que afetem a qualidade de vida da população residente nas proximidades.

Estão condicionadas à elaboração de EIV a obtenção de licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento para os empreendimentos e atividades privados ou públicos que deverão ser definidos em lei municipal específica.

Ao trazer a questão para o âmbito específico do Distrito Federal é importante observar a velocidade do aumento populacional no Território. Somente entre os anos de 1996 e 2007, a população do DF passou de 1.821.946 habitantes para 2.455.903 habitantes e, atualmente, é estimada em 2.852.372 de habitantes (IBGE, 2015).

O acelerado crescimento populacional trouxe diversos desafios ao desenvolvimento urbano como a ocupação desordenada do solo, déficit habitacional e de empregos, deficiência no transporte público entre outros que são farta e diariamente documentados pela mídia.

No contexto do DF, foi aprovada a Lei Complementar nº 854/2012, que aprova a atualização do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT (DF, 2012) e encontram-se em elaboração a Lei de Uso e Ocupação do Solo do

Distrito Federal – LUOS (DF, 2012) e o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília – PPCUB (DF, 2012). Essas leis buscam atualizar a diretrizes de ocupação e expansão do território bem como as normas edilícias existentes, de forma a atender às demandas atuais da sociedade, a fim de ordenar o desenvolvimento urbano pelos próximos anos e preservar o patrimônio histórico.

No Distrito Federal o EIV é tratado na Lei nº 5.022, de 4 de fevereiro de 2013 (GDF, 2013) que, até o momento, teve regulamentados apenas os artigos 4º e 56º, pelo Decreto nº 35.706, de 04 de agosto de 2014 (GDF, 2014). Devido à demora na publicação dessa Lei, por um longo período o instrumento foi aplicado apenas em raros casos exigidos em Leis Complementares, utilizando-se do conteúdo mínimo estabelecido pelo Estatuto da Cidade.

Foram utilizadas também algumas regulamentações constantes do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e de normas referentes a outros estudos de impacto como o Estudo Prévio de Viabilidade Técnica – EPVT.

Outros empreendimentos, cuja elaboração de EIV não foi prevista em Lei, tiveram seus impactos mensurados por instrumentos tratados pela legislação ambiental como o Estudo Prévio de Impacto Ambiental / Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA e Relatório de Impacto de Vizinhança – RIVI.

Contudo, além da regulamentação propriamente dita, a eficácia do instrumento também está condicionada a uma compreensão completa de suas características e aplicações, conforme previsto pelo Estatuto da Cidade, e das particularidades e desafios percebidos em sua aplicação no Distrito Federal.

Entende-se ainda que sucesso do EIV pode estar vinculado à sua utilização conjunta com outros instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, sendo necessário, ainda, conhecer tais instrumentos e aferir o grau de afinidade entre esses e o EIV.

Diante do exposto, o objetivo deste trabalho é a avaliar o potencial do EIV como instrumento de controle e requalificação da ocupação urbana no Distrito Federal. Para isso, busca compreender os aspectos do instrumento descritos no estatuto da Cidade, bem como as atuais condições de aplicação desse no DF.

O artigo também apresenta uma análise do grau de relação entre o EIV e os demais instrumentos da política urbana, do âmbito municipal, relacionados no Estatuto da Cidade como forma de contribuição para o fortalecimento mútuo entre os instrumentos e uma melhor aplicação do EIV.

Primeiramente, deve-se destacar o fato de a Lei delegar ao município a responsabilidade de definir os empreendimentos e atividades que deverão ser objeto de EIV, antes de seu licenciamento. Dessa forma, o Estatuto demonstra respeito pelas peculiaridades de cada município que terá liberdade de indicar, de acordo com suas características e sensibilidades, as atividades ou empreendimentos mais propensos a provocar incômodos. No entanto, tal liberdade pode apresentar um viés cruel onde a definição dos casos condicionados à elaboração do Estudo seguem a lógica da especulação imobiliária e das vontades políticas e não a qualidade da cidade.

A fim de limitar esse tipo de desvio, o Estatuto determina que o instrumento seja regulamentado por Lei Municipal. Por ser a Lei um diploma legal mais complexo e que precisa da aprovação da Câmara Municipal (ou Câmara Legislativa, no caso do Distrito Federal), diferentemente de um Decreto ou uma Portaria, cria-se um maior controle de forma a minimizar distorções na elaboração da Lei que venham a prejudicar os interesses da população.

Quanto à definição dos casos sujeitos ao EIV, é importante esclarecer que a aplicação do instrumento não é restrita a edificações ou parcelamentos do solo; esse pode ser utilizado para avaliar impactos de atividades com caráter temporário, como por exemplo feiras, exposições, apresentações artísticas, eventos esportivos, entre outros.

2. O Estatuto da Cidade e a Formalização do Direito a Cidades Sustentáveis

Com a relativização do direito à propriedade promovida pela evolução dos direitos coletivos e o reconhecimento da função social da propriedade urbana, consolidados na Constituição Federal de 1988, restava criar ferramentas que permitissem a aplicação desses novos conceitos.

Assim, em 10/07/2001, foi promulgada a Lei Federal nº 10.257/2001, denominada Estatuto da

Cidade, que regulamenta os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”. (BRASIL, 2001, Estatuto da Cidade, Art. 1º Parágrafo único).

Além de detalhar a aplicação da política urbana no Brasil, o Estatuto procura garantir o direito a cidades sustentáveis, traduzido 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, Estatuto da Cidade, Art. 2º I).

Para compreender a abrangência da garantia a cidades sustentáveis preconizada pelo Estatuto da Cidade, primeiro é necessário esclarecer as origens e o significado da sustentabilidade.

O conceito de desenvolvimento sustentável foi introduzido pelo Relatório Brundtland, também conhecido como Nosso Futuro Comum (Our Common Future), documento elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e publicado em 1987 como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano ocorrida em Estocolmo, em 1972.

Segundo o Relatório, desenvolvimento sustentável é aquele que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades (CMMAD, 1987).

Anteriormente à Conferência de Estocolmo existiam duas posições diametralmente opostas com relação ao desenvolvimento da humanidade: os que previam abundância (the cornucopians) e os que acreditavam em uma catástrofe iminente (the doomsayers). Durante o encontro, ambas as posições foram descartadas para dar origem a uma alternativa intermediária que aceitava necessidade do crescimento econômico o qual, no entanto, deveria ser socialmente receptivo e implementado de forma favorável ao meio ambiente, surgindo o paradigma do caminho do meio (SACHS, 2009).

Essas três dimensões - sociedade, economia e meio-ambiente - representam o tripé de sustentabilidade que apoia os princípios do desenvolvimento sustentável, e devem interagir de

forma holística para garantir o equilíbrio do modelo de desenvolvimento (LASSU/USP, 2015).

A relação entre o três pilares de sustentabilidade está representada pela Figura 1.

Essa abordagem, baseada na harmonia entre os objetivos sociais ambientais e econômicos, não foi alterada desde o encontro de Estocolmo até Conferência das Nações Unidas realizada no Rio de Janeiro em 1992 (SACHS, 2009). Desta Conferência, conhecida como Rio 92, resultou Agenda 21 que foi publicada em 1996 e cujos conceitos de sustentabilidade foram mais tarde incorporados ao Estatuto da Cidade.

Figura 1: Relação entre os pilares da sustentabilidade. Fonte: MARTINS, 2011.



A Agenda 21 propunha, além das questões relacionadas à preservação do meio ambiente, ações internacionais de fomento econômico; combate à pobreza; mudança nos padrões de consumo; proteção e promoção da saúde humana e oferta de moradia, saneamento e sistemas de transporte, entre outras.

3.O direito a cidades sustentáveis no Estatuto da Cidade

Ao garantir o direito a cidades sustentáveis o Estatuto das Cidades incorporou ao desenvolvimento urbano o conceito de sustentabilidade do Relatório Brundtland.

Assim, sob a influência da Agenda 21 o Estatuto inaugura um novo paradigma no planejamento urbano que integra diversos dos critérios de sustentabilidade listados por Sachs (2009, p. 85 à 88) tais como:

1. Social:

- alcance de um patamar razoável de homogeneidade social;
- distribuição justa de renda;
- emprego pleno e/ou autônomo com qualidade de vida decente;
- igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais;

2. Cultural:

- mudanças no interior da continuidade (equilíbrio entre respeito à tradição e inovação);
- capacidade de autonomia para elaboração de um projeto nacional integrado e endógeno (em oposição às cópias servis dos modelos alienígenas);

3. Ecológica:

- preservação do potencial do capital natural na sua produção de recursos renováveis;
- limitar o uso dos recursos não renováveis;

4. Ambiental:

- respeitar e realçar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais;

5. Territorial:

- configurações urbanas e rurais balaceadas (eliminação de inclinações urbanas nas alocações do investimento público);
- melhoria do ambiente urbano;
- superação das disparidades inter-regionais;
- estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras para áreas ecologicamente frágeis (conservação da biodiversidade pelo ecodesenvolvimento);

6. Econômico:

- desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado; (...)

7. Política (nacional):

- democracia definida em termo de apropriação universal dos direitos humanos;
- desenvolvimento da capacidade do Estado para implementar o projeto nacional, em parceria com todos os empreendedores; (...)

A fim de alcançar esses objetivos, o Estatuto da Cidade, em seu Art. 2º, estabelece, entre outras, as seguintes diretrizes:

- A gestão democrática por meio da participação popular nas decisões relacionadas ao desenvolvimento urbano;
- A cooperação entre governos, iniciativa privada e demais setores da sociedade em atendimento ao interesse social;
- A ordenação e o controle do uso do solo, de forma a evitar:
 - a utilização inadequadas dos imóveis urbanos;
 - a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes e o parcelamento;
 - o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;
 - a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;
- A adoção de padrões de produção e consumo e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica;
- A justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- A recuperação dos investimentos do poder público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
- A proteção, a preservação e a recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

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

(BRASIL, 2001, Estatuto da Cidade)

Percebe-se, claramente, que o foco da Lei é o bem estar geral da sociedade; o direito individualista de propriedade tornou-se completamente ultrapassado. E ainda, sob o prisma da defesa dos direitos coletivos, o Estatuto atinge o ápice da proteção aos direitos difusos quando busca salvaguardar o direito de cidadãos que ainda nem nasceram.

Além disso, o Estatuto da Cidade detalha o conceito de função social da propriedade apresentado pela Constituição Federal, não mais bastando o atendimento às normas urbanísticas e edificações:

“A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor. (BRASIL, 1988, CF, Art. 182 § 2º)

(...) assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.” (BRASIL, 2001, Estatuto da Cidade, Art. 39).

O desenvolvimento das cidades segue a nova ordem social.

4. Histórico e Análise da Aplicação do EIV no Distrito Federal – Estudo de Caso

O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) é um instrumento da política urbana criado a fim de evitar que o exercício do direito de propriedade venha acarretar o desrespeito aos direitos de vizinhança. Dessa forma, este trabalho estuda o EIV, suas características e os desafios para sua aplicação – em especial no Distrito Federal.

Quatorze anos após a publicação do Estatuto da Cidade, muitos instrumentos de política urbana ainda não foram regulamentados no Distrito Federal, sendo que o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) teve sua Lei publicada apenas em 2013, a qual ainda carece de regulamentação.

4.1 O EIV segundo o PDOT

Ainda que por doze anos o DF não possuísse Lei específica para utilização do EIV, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, aprovado pela Lei Complementar nº 803/2009, detalhou o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança acrescentando parâmetros não existentes na Lei Federal, conforme será analisado a seguir.

“Art. 204. O Distrito Federal se valerá do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV como instrumento de subsídio à análise de pedidos de aprovação de projetos públicos ou privados dependentes de autorização ou licença urbanística e ambiental no seu território, em área urbana ou rural.” (DF, 2009, PDOT - grifo nosso).

Assim, o PDOT deixa claro que o EIV é subsídio à análise do empreendimento, não sendo o único condicionante para sua aprovação. Além disso, a abrangência do EIV é ampliada tanto no conteúdo – pois passa a ser aplicado no caso de licenciamento ambiental – quanto no aspecto territorial, podendo ser aplicado, também, em área rural. Nota-se que foi deixado de lado o licenciamento puramente edilício previsto no Estatuto da Cidade.

“Art. 205. Caberá a lei distrital específica definir os tipos de empreendimento e atividade que impliquem avaliação dos projetos por meio de EIV para fins de obtenção de autorização ou licença de construção, ampliação ou funcionamento.”

Parágrafo único. A lei de que trata o caput estabelecerá os demais casos em que o EIV poderá ser utilizado como instrumento de avaliação de impacto de projetos para fins de autorização ou licenciamento de natureza urbanística, ambiental ou edilícia, entre eles:

I – parcelamentos de solo, condomínios urbanísticos e projetos urbanísticos com diretrizes especiais;
II – hipóteses de alteração de uso e de potencial construtivo;
III – operação urbana consorciada;
IV - outros projetos ou situações em que haja interesse público em verificar a ocorrência de impactos significativos sobre a qualidade de vida da população e sua compatibilidade com o meio”; (DF, 2009. PDOT - grifo nosso)

Dessa forma, fica explícita a possibilidade de exigência de EIV para qualquer tipo de licenciamento. O PDOT também determina outros casos, além das operações urbanas consorciadas, em que o Estudo será obrigatório sem prejuízo de outros definidos na lei específica: novos parcelamentos do solo, inclusive condomínios urbanísticos e aqueles com diretrizes especiais; e intervenções resultantes da alteração de uso ou de potencial construtivo.

É importante ressaltar que o PDOT, nos casos que estabelece, não aponta nenhuma ressalva e nem remete a obrigatoriedade de elaboração do EIV para outros artigos que apresentem condicionantes. Portanto, a elaboração do EIV nessas situações independe da dimensão do parcelamento ou dos impactos por ele causados, o que pode provocar a banalização do instrumento pela sua utilização em casos onde os impactos são irrisórios ou inexistentes.

Já a utilização do EIV na avaliação dos impactos produzidos em situações de alteração de uso ou de potencial construtivo representa uma decisão bastante óbvia uma vez que esse tipo de avaliação já é obrigatória no Distrito Federal, apesar de realizada por um outro instrumento: o Estudo Prévio de Viabilidade Técnica – EPVT.

“Art. 206. A lei específica disporá sobre as bases de aplicação do EIV, disciplinando sobre:

I – condições de exigibilidade, observados critérios de porte, natureza e localização;

II – conteúdo, forma de execução e responsabilidade pela elaboração do instrumento, bem como os

procedimentos administrativos e os órgãos responsáveis pela sua análise e aprovação;

III – casos e formas de realização de audiência pública obrigatória ou de consulta à população que reside, trabalha ou detém propriedade na área de influência do projeto;

IV – possibilidades, critérios e parâmetros para tratamento das transformações urbanísticas e ambientais induzidas pelo projeto, como medidas de mitigação, compensação dos impactos gerados e contrapartidas;

V – outras disposições necessárias para dar efetividade à aplicação dos instrumento;” (DF, 2009, PDOT - grifo nosso)

Após tratar dos casos condicionados à elaboração do EIV, o PDOT faz considerações sobre a forma do instrumento a ser detalhada na lei específica que também deve regulamentar as responsabilidades relativas à elaboração e à análise do Estudo, considerando seu caráter multidisciplinar.

Contudo, a grande inovação introduzida no Art. 206 do PDOT refere-se à obrigatoriedade de o EIV apontar alternativas para o tratamento dos impactos verificados bem como a previsão de medidas de mitigação, compensação e contrapartidas.

“Art. 207 O EIV não substitui nem dispensa a elaboração e a aprovação do EIA/RIMA, requeridas nos termos da legislação ambiental aplicável.

Parágrafo único. O EIA/RIMA substitui a exigência de EIV, incorporando os aspectos urbanísticos deste, conforme dispuser a lei específica de que trata o Art. 206 desta Lei Complementar.” (GDF, 2009, PDOT – grifo nosso)

A exemplo do Estatuto das Cidades, o PDOT reforça o caráter urbanístico do EIV, ressaltando que este não substitui e nem dispensa o EIA/RIMA nos casos obrigatórios por lei. No entanto torna clara a possibilidade de incorporação do conteúdo

do EIV ao EIA/RIMA quando da necessidade de elaboração de ambos os Estudos, resultando em um Estudo “composto”, situação que é apenas inferida no Estatuto das Cidades.

No que diz respeito à publicidade dos documentos integrantes o EIV, o Art. 208 do PDOT repete, com diferenças insignificantes para esta análise, o Parágrafo único do Art. 37 do Estatuto das Cidades que já foi comentado neste trabalho.

“Art. 211. O Distrito Federal, para efeito desta Lei Complementar, realizará audiências públicas nos seguintes casos:

(...)

IV – apreciação de Estudos de Impacto de Vizinhança;
(DF, 2009, PDOT)

Por fim, ainda que o PDOT, em seu Art. 206 III, tenha delegado à lei específica a disciplina sobre a realização de audiências públicas relacionadas ao EIV, fica claro que essa lei tratará apenas da forma como se realizarão tais audiências uma vez que serão sempre obrigatórias em casos de EIV, conforme expresso no Art. 211 do PDOT.

Observa-se que o PDOT representou um grande avanço para a definição de diversas questões relativas à aplicação do EIV no DF, contudo, muitos aspectos foram deixados para regulamentação posterior, por meio de lei específica, dificultando a aplicação imediata do instrumento.

É importante compreender que o EIV não deve se limitar apenas ao diagnóstico das interferências que possam ser provocadas pelo empreendimento, mas também pelos incômodos causados durante sua instalação, e ainda deve apontar soluções para evitar ou, pelo menos, amenizar os problemas de forma a garantir uma maior qualidade dos espaços urbanos lindeiros, além disso, pode “apontar a inadequabilidade ou a inoportunidade da implantação do empreendimento ou atividade na área e nas circunstâncias pretendidas pelo proprietário. Não se admite um estudo de avaliação de impacto que se abstenha de emitir uma avaliação da proposta” (MENEGASSI et al, 2002).

4.2. A utilização do RIVI e do EPVT em substituição ao EIV

Devido à inexistência de lei específica para o EIV por um longo período de tempo e tendo em vista a expansão urbana e o adensamento das cidades no Distrito Federal, juntamente com a evolução natural do meio urbano, foi necessário lançar mão de outros instrumentos a fim de mediar os conflitos resultantes desses processos de urbanização.

Dessa forma, alguns empreendimentos tiveram seus impactos avaliados por meio de um Relatório de Impacto de Vizinhança (RIVI). Apesar do nome desse estudo levar a acreditar tratar-se de documento resultante da elaboração do EIV, a exemplo do EIA/RIMA, o RIVI aqui tratado é um dos estudos ambientais relacionados pela Lei Distrital nº 1869, de 21 de Janeiro de 1998 – portanto anterior ao Estatuto da Cidade - que dispõe sobre os instrumentos de avaliação de impacto ambiental no Distrito Federal e dá outras providências.

“Art. 1º A avaliação do impacto ambiental de empreendimentos, atividades e projetos no Distrito Federal, prevista no Art. 289, § 6º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, far-se-á mediante a exigência pelo poder público dos seguintes instrumentos:
(...)

II – relatório de impacto de vizinhança – RIVI; (...)

Art. 4º O relatório de impacto de vizinhança – RIVI – será exigido em empreendimentos de iniciativa pública ou privada, com impactos ambientais localizados nas zonas urbanas e de expansão urbana do Distrito Federal ou nas áreas onde seja permitido o uso urbano.

§1º A critério do órgão ambiental, o RIVI poderá ser exigido em empreendimentos com características urbanas localizados em zonas rurais do Distrito Federal.

§2º O RIVI será elaborado por, no mínimo, dois profissionais cadastrados na Secretaria de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia – SEMATEC.

§3º A exigência de elaboração do RIVI será manifestada pela SEMATEC quando do requerimento pelo interessado do licenciamento ambiental do empreendimento.

§4º O RIVI conterá, no mínimo, o seguinte:

- I – localização e acessos gerais;
- II – atividades previstas;
- III – áreas, dimensões e volumetria;
- IV – mapeamento e capacidade de atendimento das redes de água pluvial, água, esgoto e energia;
- V – levantamento dos usos e volumetria dos imóveis e construções existentes nas quadras limítrofes ao local onde será instalado o empreendimento;
- VI – sistema viário existente e capacidade de absorção da demanda gerada pelo empreendimento;
- VII – capacidade do transporte público de absorver o aumento da demanda;
- VIII – produção e nível de ruído, calor e vibração;
- IX – produção e volume de partículas em suspensão e gases gerados pelo empreendimento;
- X – produção e destino final do lixo gerado pelo empreendimento;
- XI – desmatamentos necessários e formas de recuperação da área degradada;
- XII – medidas mitigadoras necessárias para minimizar os impactos negativos.

§5º Se houver necessidade, em razão de características especiais do empreendimento, atividade ou projeto em análise, o órgão ambiental do Distrito Federal poderá exigir que o RIVI aborde aspectos específicos”.
(GDF, 1998)

Percebe-se que, por tratar-se de estudo aplicado ao meio ambiente urbano, o conteúdo mínimo do RIVI guarda grande semelhança com aquele do EIV determinado pelo Estatuto da Cidade. Contudo não aborda aspectos importantes como adensamento populacional, valorização imobiliária, ventilação e iluminação e paisagem urbana e patrimônio cultural. Além disso, resta a questão de que o

RIVI é analisado e aprovado no âmbito do órgão ambiental o que dificulta a avaliação dos impactos relacionados às questões urbanísticas.

5. Método

O trabalho divide-se, basicamente, em dois momentos: o primeiro dedicado à pesquisa bibliográfica e análise das condições de aplicação do EIV no Distrito Federal; para num segundo momento, desenvolver a matriz de relações entre o EIV e os demais instrumentos do Estatuto das Cidades.

Durante a pesquisa, procurou-se compreender:

- o conceito de cidades sustentáveis de acordo com o Estatuto da Cidade;
- os aspectos do EIV conforme estabelecidos pelo Estatuto da Cidade;
- as condições atuais de aplicação do EIV no Distrito Federal.
- o potencial do EIV no controle e na requalificação da ocupação urbana.

5.1. Matriz das Relações entre o EIV e os Demais Instrumentos da Política Urbana

Tendo como ponto de partida a relação entre o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança e as Operações Urbanas Consorciadas - explicitada pelo Estatuto da Cidade - e ainda com os instrumentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir - ODIR e Outorga Onerosa de Alteração de Uso - ONALT como previsto no PDOT; buscou-se estabelecer a intensidade das relações existentes entre os demais instrumentos da política urbana e o EIV.

Para isso, foi elaborada a Matriz 1 na qual relações entre o EIV os demais instrumentos foram classificadas, conforme o potencial de cada instrumento de promover alterações urbanas cujos efeitos possam ou devam ser avaliados pelo EIV. Dessa forma, foram estabelecidas quatro níveis de intensidade para as relações estudadas (Quadro 01).

Quadro 01: Intensidade de Relações entre os Instrumentos de Política Urbana

FORTE	O instrumento possui grande potencial de provocar alterações urbanas mensuráveis pelo EIV ou está relacionado ao conceito do EIV estabelecido pelo Estatuto da Cidade.
MÉDIA	As alterações urbanas promovidas pelo instrumento são condicionadas a outras ações ou instrumentos mas ainda assim podem provocar alterações significativas que devem ser verificadas pelo EIV.
FRACA	A simples aplicação do instrumento não representa alterações urbanas significativas que necessitem de avaliação dos impactos sendo para isso necessária a aplicação de outros instrumentos.
MUITO FRACA	A possibilidade de o instrumento promover intervenções urbanas com impactos mensuráveis pelo EIV é praticamente inexistente.

6. Resultados

A lógica da matriz é verificar aqueles instrumentos que se relacionam mais diretamente com o EIV, de maneira a contribuir para o fortalecimento mútuo desses e, ainda, promover uma melhor aplicação do próprio EIV.

Tal estudo de correlações pode também servir de subsídio para a priorização da elaboração das leis específicas de regulamentação dos instrumentos, tendo em vista as necessidades de cada município.

Foram identificadas outras ligações fortes como por exemplo entre o Tombamento de Imóveis e a Transferência do Direito de Construir. Portanto, pode-se levar esse estudo a uma etapa mais abrangente que esclareça o grau de relação existente entre todos os instrumentos de política urbana mencionados no Estatuto da Cidade, de forma a permitir uma planejamento mais integrado das ações governamentais no desenvolvimento da política urbana (Quadro 02).

Quadro 02: Compilação da Matriz de Instrumentos da Política Urbana

FORTE	<ol style="list-style-type: none"> 1) PLANO DIRETOR; 2) DISCIPLINA DO PARCELAMENTO, DO USO E DA OCUPAÇÃO DO SOLO; 3) LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS; 4) TOMBAMENTO DE IMÓVEIS OU DE MOBILIÁRIO URBANO; 5) INSTITUIÇÃO DE ZEIS; 6) OUTORGAS ONEROSAS DO DIREITO DE CONSTRUIR E DE ALTERAÇÃO DE USO; 7) TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR; 8) OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS; 9) REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA; 10) ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA).
MÉDIA	<ol style="list-style-type: none"> 1) PLANOS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL; 2) IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO; 3) INCENTIVOS E BENEFÍCIOS FISCAIS E FINANCEIROS; 4) DESAPROPRIAÇÃO; 5) SERVIDÃO ADMINISTRATIVA; PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS; 6) DIREITO DE SUPERFÍCIE; 7) DIREITO DE PREEMPÇÃO; 8) DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA PARA FINS DE REGULARIZAÇÃO; 9) LEGITIMAÇÃO DE POSSE.
FRACA	<ol style="list-style-type: none"> 1) ZONEAMENTO AMBIENTAL; 2) PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS SETORIAIS; 3) CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO; 4) USUCAPIÃO ESPECIAL DE IMÓVEL URBANO.
MUITO FRACA	<ol style="list-style-type: none"> 1) PLANO PLURIANUAL; 2) DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E ORÇAMENTO ANUAL; 3) GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARTICIPATIVA; 4) CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA; INSTITUIÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO; 5) ASSISTÊNCIA TÉCNICA E JURÍDICA GRATUITAS PARA AS COMUNIDADES E GRUPOS SOCIAIS MENOS FAVORECIDOS; 6) REFERENDO POPULAR E PLEBISCITO

7. Conclusões e Recomendações

Ainda que o EIV sirva como subsídio à avaliação do projeto, o poder público não é obrigado a acatar todas as suas recomendações, desde que justifique as razões. Dessa forma, o poder discricionário da administração pública é bastante valorizado o que, no entanto, pode vir a representar problemas caso a análise não seja impessoal e objetiva.

Nesse sentido, a participação da comunidade tem papel importante na fiscalização das ações tanto dos empreendedores quanto do poder público em todo o processo. Contudo, ressalte-se que cabe a esse último mediar os conflitos e emitir a decisão final sobre as condições para a implantação do empreendimento já que as licenças objetivadas pelo estudo são de responsabilidade do poder municipal e, portanto, é óbvio que a análise do Estudo ficará a cargo de seus servidores.

As medidas mitigadoras são importantes ações no sentido de atenuar os impactos, contudo, as contrapartidas têm um papel fundamental pois representam a chance de melhorar o espaço público onde será inserido o novo empreendimento.

Nesse aspecto, o PDOT do Distrito Federal representa um avanço ao formalizar a necessidade de contrapartidas que compensem a sociedade quanto aos impactos gerados nesses casos.

Ainda que a publicação da Lei nº 5.022/2013 represente um grande avanço, a aplicação do EIV no Distrito Federal ainda esbarra na carência de regulamentação, principalmente no sentido de esclarecer a medidas necessárias para a exigência de contrapartidas e mitigações, bem como os critérios de dimensionamento de tais exigências que devem buscar a melhoria do espaço da cidade onde se insere o projeto.

Na elaboração dos termos de referência é importante considerar não apenas a dimensão do empreendimento em metros quadrados, mas também o alcance do impacto gerado, a fim de determinar a escala da vizinhança: lote, quadra, setor ou cidade. Nesse ponto, é necessária cautela para evitar a banalização do instrumento com sua utilização em casos onde os impactos não são significativos.

Deve-se, também, evitar o risco de enfraquecimento do EIV em virtude da sobreposição de instrumentos,

atentando especialmente para o RIVI. Ainda que a legislação esclareça as condições para a aplicação do EIV quando também é necessário EIA/RIMA ou o Relatório de Impacto de Trânsito – RIT, continua omissa em relação ao RIVI.

Um panorama extremamente positivo seria a previsão de aplicação de EIV nos processos de regularização de parcelamentos do solo com o intuito de mensurar a sobrecarga que esses loteamentos representam para a cidade e, dessa forma, buscar soluções para que tais empreendimentos se integrem à malha urbana e cumpram a função social da propriedade. Nesse aspecto, também, a legislação do EIV no DF restou omissa uma vez que excluiu tais casos daqueles a serem avaliados pelo EIV.

Já na definição dos procedimentos internos, de responsabilidade do poder público, foi garantido que esta seja feita por equipe multidisciplinar, por meio de uma “comissão multissetorial” coordenada pelo órgão responsável pelo planejamento urbano.

Ainda merece atenção a necessidade de capacitação das equipes responsáveis pela gestão urbana para que aprofundem seus conhecimentos não apenas relativos ao EIV mas sobre todos os instrumentos do Estatuto da Cidade, de forma a analisar com propriedade os conteúdos dos estudos e ainda avaliar a necessidade e oportunidade de aplicação de cada instrumento.

Resta, também, a necessidade da regulamentação dos demais instrumentos da política urbana, tratados no Estatuto da Cidade, que ainda não possuem legislação específica, principalmente aqueles que se relacionam de maneira mais forte com o EIV com destaque para Operações Urbanas Consorciadas.

Percebe-se claro o papel do EIV como controlador da ocupação urbana e do direito de propriedade uma vez que a própria existência do instrumento já é fator condicionante para os licenciamentos. No entanto, seu potencial de requalificação dos espaços urbanos, ainda que igualmente forte, é condicionado a alguns fatores como a aplicação das medidas mitigadoras dos impactos e, principalmente, à exigência de contrapartidas, que busquem a melhoria da vizinhança e consequentes melhorias para a cidade.

8. Referências

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Legislação Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm, acesso em: 14/10/2012.

BRASIL. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 3. Ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Nosso futuro comum. 2a ed. Tradução de Our common future. 1a ed. 1988. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

DISTRITO FEDERAL. Lei orgânica do Distrito Federal, de 8 de Junho de 1993.

DISTRITO FEDERAL. LEI nº 803, de 25 de abril de 2009. Aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal e dá outras providências, 2009.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 854, de 15 de outubro de 2012. Atualiza a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências, 2012.

DISTRITO FEDERAL. Lei Nº 5.022, de 4 de fevereiro de 2013. Dispõe sobre o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV e dá outras providências, 2013.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 35.706, de 4 de agosto de 2014. Regulamenta aspectos relacionados ao estudo de impacto de vizinhança e dá outras providências, 2014.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SEDUMA. Termo de Referência para Elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança. Brasília, 2009. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Relatório do Censo Demográfico de 2010 – Projeção para 2014. Acessado em: 29/03/2015. Brasília, 2015.

MARTINS, Rodrigo. Sustentáveis? Nunca Serão!. in: Orgulhosamente Desajustado, 12 de agosto de 2011. Disponível em, <http://www.desajustado.org/2011/12/08/sustentaveis-nunca-serao/>, acesso em 22/10/ 2012.

MENEGASSI, Jacqueline; OSÓRIO, Letícia M. Do Estudo de Impacto de Vizinhança. In: MATTOS, Liana Portilho (org). Estatuto da Cidade Comentado: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Ed. Mandamentos. Belo Horizonte. (p. 233 a 254), 2002.

RIBEIRO, Rômulo José da Costa. Análise Espacial em Apoio à Reabilitação e ao Planejamento Urbano. Livro Reabilita: registro do curso de pós-graduação, 2a ed, Brasília, 2015.

SACHS, Ignacy. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Ed. Garamond. Rio de Janeiro, 2009. USP – Pilares da Sustentabilidade. 2015. Disponível em: <http://lassu.usp.br/sustentabilidade/pilares-da-sustentabilidade>, acesso em: 29/03/2015.