

DOMINGOS SÁVIO VAZ DE MELO GOUVÊA

**AS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS, O PLANO
DIRETOR E O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA
CONFORME O ESTATUTO DA CIDADE.**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Planejamento e Uso do Solo Urbano do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Especialista em Planejamento e Uso do Solo Urbano.

Orientador: Prof. Doutor Fabrício Leal de Oliveira
Doutorado em Planejamento Urbano e Regional

Rio de Janeiro
2008

G719o Gouvêa, Domingos Sávio Vaz de Melo.
As operações urbanas consorciadas, o plano diretor e o estudo de impacto de vizinhança conforme o estatuto da cidade / Domingos Sávio Vaz de Melo Gouvêa. – 2008.
26 f. ; 30 cm.

Orientador: Fabrício Leal de Oliveira.

Trabalho de conclusão de curso (especialização)
– Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2008.
Bibliografia: f. 23.

1. Direito urbanístico – Juiz de Fora (MG). 2. Política urbana – Juiz de Fora (MG). I. Oliveira, Fabrício Leal de. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. III. Título.

CDD: 346.045

**AS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS, O PLANO
DIRETOR E O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA
CONFORME O ESTATUTO DA CIDADE.**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao corpo docente do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Especialista em Planejamento e Uso do Solo Urbano.

Aprovado em:

Professor Doutor Fabrício Leal de Oliveira – Orientador
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Professor (a)
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Professor (a)
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

EPÍGRAFE

Um sonho só é possível enquanto o vemos como sonho. O simples fato de nos dedicarmos a ele o faz, paulatinamente, tornar-se realidade. Quando o alcançamos e nos mantemos parcialmente realizados, entendemos que o importante é continuar sonhando.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	08
2. A LEI - UM MARCO PARA O DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO.....	08
3. A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA E O PLANO DIRETOR.....	14
4. O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA E A POLÍTICA URBANA.....	17
5. CENÁRIO GERAL DAS OPERAÇÕES URBANAS EM JUIZ DE FORA.....	20
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	21
REFERÊNCIAS.....	23
ANEXO.....	24

RESUMO

O interesse pelo tema das Operações Urbanas Consorciadas surgiu no curso de Planejamento Urbano, promovido pela prefeitura de Juiz de Fora, em conjunto com o IPPUR/UFRJ, quando foram discutidas questões relacionadas, direta ou indiretamente, com as Operações Urbanas. Questões como o crescimento urbano, a função social da propriedade, o meio-ambiente e à participação da sociedade organizada na discussão do planejamento urbano, sempre foram destacados pelos mestres. Sendo assim, esta pesquisa foi elaborada em função da necessidade de se criar o Estatuto da Cidade que fixou as diretrizes gerais da política urbana, com o objetivo de organizar o uso, a ocupação e a propriedade do solo urbano na busca do ordenamento territorial e da preservação do ambiente, resultando em um desenvolvimento urbano sustentável. O Estatuto da Cidade traz diversos instrumentos de ordenação das cidades, entre eles as Operações Urbanas Consorciadas, o Plano Diretor e o Estudo de Impacto de Vizinhança, que serão relatados no desenvolvimento deste trabalho. O principal objetivo é analisar os resultados das Operações Urbanas, em Juiz de Fora e identificar as dificuldades de aplicação desses instrumentos, devido à complexidade do tema e suas implicações. Para abordar o assunto foram utilizados, como referência, livros já publicados, textos extraídos da Internet, além de materiais fornecidos e indicados pelos professores.

Palavras-Chaves: Estatuto da Cidade, Operações Urbanas Consorciada, Plano Diretor, Estudo de Impacto de Vizinhança.

ABSTRACT

The interest by the theme of the Urban Operations Consortium appeared in the course of urban planning, promoted by the prefecture of Juiz de Fora in set with the IPPUR/UFRJ, When issues were discussed related, directly or indirectly, with the Urban Operations. Questions as the urban growth, the social function of the property, the environment and the participation of organized society in the discussion of urban planning, were always detached by masters. Being thus, this research was elaborated in function of the necessity of if creating the Statute of the City that fixed the general lines of direction of the urban politics, aiming at to organize the use, the occupation and the property of the ground urban in search of ordering territorial and the ambient preservation, resulting in a sustainable urban development. The Statute of the City brings various instruments of ordinance of the cities, between them the Urban Operations Consortium, the Director Plan and the Study of Impact of Neighborhood, that will be reported in the development of this work. The main objective is to analyze the results of the Urban Operations in Juiz de Fora and identify the difficulties of implementation of these instruments because of the complexity of the issue and its implications. To approach the subject were used, as reference, books published already, extracted texts of the Internet, beyond of materials supplied and indicated by the teachers.

Key-Words: Statute of the City, Urban Operations Consortium, Director Plan, Study of Impact of Neighborhood.

1. INTRODUÇÃO

O uso inadequado do solo e a ocupação desordenada das áreas urbanas tornam cada vez mais caótica a situação das cidades, trazendo problemas de toda ordem. A necessidade de controlar a ocupação do espaço urbano tornou, também, necessária a implantação de uma política urbana capaz de impor limites ao desenvolvimento das cidades.

Com esse propósito, surge o Estatuto da Cidade tratando das questões urbanísticas, no sentido de resolver ou minimizar os efeitos dos problemas causados por tal desordem. Dentro desta idéia, a operação urbana consorciada, contida dentro do Estatuto da Cidade, é uma opção para promover o reordenamento e a reocupação dos espaços urbanos degradados.

Sendo um instrumento de aplicação muito ampla, a Operação Urbana Consorciada deve ser instituída por Lei Municipal, baseada no Plano Diretor e, para que venha ser levada a efeito, vai depender da elaboração de um Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, que tem por objetivo prever as repercussões que a implementação de um empreendimento pode causar. Tudo isto em consonância com a ordem urbanística descrita no Estatuto da Cidade.

Em todo o país, são vários os casos em que os objetivos da Operação Urbana não foram concretizados plenamente e nos anexos deste trabalho será apresentada uma síntese dos casos que ocorreram em Juiz de Fora.

2. A LEI - UM MARCO PARA O DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO

Denominada Estatuto da Cidade e promulgada em 10 de julho de 2001, a Lei 10.257 surgiu como um marco para o direito urbanístico brasileiro, regulamentando os artigos 182 e 183, da Constituição Federal de 1988, que tratam das questões urbanísticas. Fixou diretrizes gerais da política urbana e estabeleceu normas de ordem pública e de interesse social que devem ser cumpridas por todos os níveis de governo e em todas as fases da gestão urbana. Fortaleceu a ação do ministério público na promoção e defesa da ordem urbanística, visando organizar o uso, a

ocupação e a propriedade do solo urbano, buscando o ordenamento territorial, a preservação ambiental e tendo em vista um desenvolvimento urbano sustentável.

O Poder Público precisa estar atento quanto à aplicação do Estatuto da Cidade, sempre observando os princípios do direito público, para que a Lei atinja seus objetivos, dando-lhe um caráter urbanístico ético em benefício de toda a coletividade.

Sendo uma Lei reguladora da Constituição, a interpretação das normas do Estatuto da Cidade depende do conhecimento da sua finalidade e deve colocar o interesse público, entendido como o interesse coletivo, acima do interesse particular.

A criação da Lei que instituiu o Estatuto da Cidade surgiu em consequência das dificuldades enfrentadas pelas cidades, devido ao seu desenvolvimento desordenado, provocado por políticas urbanas inadequadas.

A Operação Urbana surgiu no Brasil nos anos oitenta como um instrumento de requalificação e indução do desenvolvimento urbano, com o objetivo de promover mudanças estruturais em determinadas áreas da cidade que sofreram esvaziamento em função do deslocamento de atividades econômicas e no intuito de mobilizar recursos para promover estas mudanças com a participação da iniciativa privada.

Posteriormente, foi inserida nos artigos do Estatuto da Cidade, que por sua vez, teve como fonte de inspiração a Operação Urbana Faria Lima, implantada em São Paulo, em meados da década de 1990. Apesar disso, também não faltaram críticas a essa Operação, como se pode perceber nos textos abaixo.

As Operações Urbanas Faria Lima (...) foram objeto dos principais investimentos públicos das gestões Maluf e Pitta (...). A área se transformou no símbolo da São Paulo globalizada, enquanto as periferias esquecidas pelos investimentos públicos continuaram crescendo aceleradamente. (WHITAKER; FIX, 2001)

Estudo [...] efetuado sobre a [...] Operação Urbana Faria Lima [...] denunciou seu caráter excludente devido à "expulsão" dos moradores que habitavam as favelas existentes na área para locais distantes. Segundo sua autora: "O questionamento da intervenção é dificultado justamente quando analisamos abstratamente um instrumento que é considerado um avanço, pela esquerda e pela direita, e o separamos da realidade brasileira, sem discutir sua implementação num país onde Estado e elite se combinaram, segregando a maior parte da população. (FIX, 2001 apud LOMAR, 2006, p. 252)

Destaca-se, como finalidade da Lei 10.257/2001, a promoção e intervenção administrativa na propriedade urbana por intermédio de normas gerais a serem implementadas pela legislação municipal, permitindo que os administradores

municipais exerçam suas atribuições, de forma que os atos administrativos e a Lei sejam coerentes, entendendo que as normas do Estatuto da Cidade pretendem atingir interesses mais amplos por meio das diretrizes de uma política nacional urbana, e buscando atingir o desenvolvimento sustentável, proporcionando uma melhor qualidade de vida aos cidadãos.

Um dos instrumentos de ordenação urbana, contidos na Lei do Estatuto da Cidade e expresso no art. 32¹, é a

Operação Urbana Consorciada que se constitui no 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.” (LOMAR, 2006, p. 247)

O urbanista Pedro Jorgensen Júnior (2000 apud LOMAR, 2006) destaca que:

“Operação urbana é uma expressão que, no urbanismo atual, se refere a gêneros de

¹ “Art.32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações urbanas consorciadas”.

“§1º. 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”.

“§2º. Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I - a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerando o impacto ambiental delas decorrente;
II - a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com legislação vigente”.

“Art. 33. Da Lei específica de construções, reformas ou ampliações executadas constará o plano de Operação Urbana Consorciada, contendo, no mínimo:

I – Definição da área a ser atingida;
II – programa básico de ocupação da área;
III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;
IV – finalidades da operação;
V – estudo prévio de impacto de vizinhança;
VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do parágrafo 2º. do art.32 desta Lei.
VII - forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil”.

“§1º. Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo aplicados exclusivamente na própria exclusivamente na própria Operação Urbana Consorciada”.

“§2º. A partir da aprovação da Lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público Municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada”. “Art. 34. A Lei específica que aprovar a Operação Urbana Consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em Leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação”.

“§1º. Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis direito de construir unicamente na área objeto da operação”.

“§2º. Apresentação de pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela específica que aprovar a Operação Urbana Consorciada.

ação urbanística, que, embora conexos, podem diferir consideravelmente dependendo do lugar e da circunstância”.

Ainda segundo esse urbanista, operação urbana é um termo genérico, significando qualquer intervenção pública urbanizadora, podendo significar a implantação de uma obra qualquer, sendo, dessa forma, operação urbana sinônimo de projeto ou intervenção urbana. Assim, Operação Urbana Consorciada - OUC - se refere à aplicação de uma classe específica de instrumentos normativos capazes de possibilitar o manejo dos índices e parâmetros urbanísticos vigentes controlados e limitados a uma região urbana ou a circunstâncias determinadas, com vistas à obtenção de objetivos específicos predeterminados.

O autor “considera operação urbana como um tipo especial de intervenção urbanística, de iniciativa pública ou privada, mas preferencialmente regida por critérios de interesse público, voltada para a transformação estrutural do ambiente urbano existente”. Envolve a combinação de capital de investimento público e privado, o redesenho da estrutura fundiária, a apropriação e negociação dos direitos de uso e edificabilidade do solo e das obrigações privadas de urbanização e a apropriação e manejo dos fatores externos positivos e negativos da intervenção. (Ibid, p. 250)

Ainda citando o urbanista Pedro Jorgensen Júnior

O Poder Público não pode prescindir da aplicação de normas, métodos e técnicas de operação urbana [...] no processo de construção da metrópole contemporânea [...] a necessidade de otimizar e orientar as externalidades positivas e extrair compensações das externalidades negativas do investimento privado, pois o planejamento normativo [...] não é capaz de intervir na organização estrutural de um ambiente urbano já existente; [...] (Ibid, p. 250)

Na elaboração de um plano específico para uma Operação Urbana Consorciada deverá constar, obrigatoriamente, a definição de: área a ser atingida; programa básico de ocupação da área; programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada; contrapartida a ser exigida em função dos benefícios concedidos; e forma de controle da operação.

Dessa forma, a operação urbana resulta na recuperação de ambientes degradados e adequação da infra-estrutura urbana (serviços e edificações) dentro de suas novas funções, com a perspectiva de adaptação das cidades aos atuais processos de transformação econômica, social e cultural.

De acordo com os princípios do planejamento urbanístico, a Operação Urbana Consorciada consiste em inúmeras alterações na área de sua realização, tais como: a melhoria do sistema viário; criação ou melhoria de áreas públicas; recuperação e modernização da infra-estrutura de saneamento básico, energia elétrica e telecomunicações; recuperação de áreas envelhecidas e degradadas; adensamento populacional; construção de habitações de interesse social; criação ou a revitalização de áreas centrais nos bairros, visando a descentralização urbana e a reurbanização com a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda.

O objetivo do instrumento é viabilizar a atuação conjunta do poder público e da iniciativa privada, visando à integração, a divisão de competências e a obtenção de recursos para a execução de projetos comuns. Pode-se considerá-lo uma forma de urbanização consorciada, no qual o Estado faz concessões à iniciativa privada, recebendo como retorno a contrapartida do empreendedor.

De acordo com o que prevê o Estatuto da Cidade, a Gestão da Operação Urbana Consorciada deve ser coordenada pelo Poder Público Municipal com a participação e cooperação entre governos, iniciativa privada e outros setores afins, em um processo de urbanização organizado, previsto no Plano Diretor do Município. A Operação Urbana Consorciada é, geralmente, uma intervenção de grande complexidade e sua realização depende da designação de uma autoridade constituída para fazer o gerenciamento do plano de operação. O Estatuto da cidade deixou a forma de gerenciamento em aberto, podendo ser implementada direta ou indiretamente, por qualquer modelo previsto na legislação.

A solução dos problemas urbanos resultantes do desenvolvimento desordenado das cidades não deve ser tarefa somente do Poder Público. Os cidadãos também são responsáveis pela discussão dos problemas que afetam a comunidade, e o Estatuto da Cidade busca viabilizar essa ação conjunta como forma de permitir que o cidadão também, participe do desenvolvimento organizado das cidades.

Segundo o art. 43², do Estatuto da Cidade, é obrigação do Poder Público oferecer oportunidades de participação a toda sociedade, mediante ampla

² “Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

divulgação de seus estudos e planos, da promoção e coordenação de reuniões para ouvir os diferentes grupos sociais, receber críticas, ouvir sugestões e incorporar aquelas consideradas compatíveis com os objetivos do plano.

Paralelamente ao objetivo de implantar a Operação Urbana Consorciada, a participação da sociedade começa pelo dever do Poder Público Municipal de permitir e facilitar o acesso a todas as informações relativas à Operação Urbana Consorciada, de acordo com os preceitos da gestão democrática da cidade.

O Estatuto da Cidade incorporou determinações constitucionais, para assegurar o pleno cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O poder público estará incorrendo em improbidade administrativa caso não promova, com ampla divulgação, audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

A Gestão Democrática garantiu uma nova política urbana, em conseqüência da gestão participativa. Mediante a participação da sociedade, nas audiências, auditorias e debates, os problemas das cidades são discutidos e orientam a administração pública, no sentido de colocar no orçamento municipal os recursos necessários ao custeio daquelas medidas mais urgentes definidas nos debates.

O Estatuto da Cidade veio regulamentar os arts. 182 e 183, da Constituição Federal de 1988, ficando a atuação do administrador, princípio básico da atividade administrativa, sujeita às determinações legais. Portanto, é fundamental a interpretação correta das Leis por parte dos administradores públicos. O papel do Município cresceu e possibilitou maior poder de atuação em relação aos direitos da coletividade e aos direitos privados dos cidadãos.

A Lei 10.257/01 traz vários instrumentos, ferramentas importantes na correta aplicação do direito urbanístico, a saber: a concessão de direito de superfície; a outorga onerosa do direito de construir; a transferência do direito de construir; a

II -debates, audiências e consultas públicas;

III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;”

gestão democrática da cidade; as operações urbanas consorciadas; e o estudo de impacto de vizinhança.

O administrador público deve ter sempre a preocupação de aplicar corretamente os instrumentos contidos na Lei, visto que, em seu próprio texto, existem mecanismos de limitação do Poder Público que vão permitir uma atuação eficiente e de acordo com normas contidas na Constituição.

A principal limitação é a adequação da legislação municipal com o Plano Diretor que, segundo a Constituição Federal, é o instrumento com o qual o Município desenvolve suas competências. Isto só será possível se as normas do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor estiverem em sintonia, de modo a construir um direito urbanístico baseado em princípios básicos que o administrador deve sempre buscar.

São princípios básicos: respeito aos direitos humanos; garantia da função social da propriedade; gerar emprego e distribuir renda; direcionar recursos para as políticas sociais; e melhoria da qualidade de vida.

Qualquer Operação Urbana deve observar as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade e sua legitimidade requer a concretização das diretrizes gerais deste Estatuto e das exigências fundamentais de ordenação da cidade regulamentadas na Lei Municipal do Plano Diretor.

3. A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA E O PLANO DIRETOR

A Operação Urbana Consorciada, instituída por Lei Municipal baseada no Plano Diretor, será criada somente para a realização de transformações estruturais compatíveis com as exigências fundamentais de ordenação da cidade, de acordo com a ordem urbanística descrita no Estatuto da Cidade. É um dos instrumentos de ordenação do desenvolvimento das funções sociais da cidade a ser realizado por meio de um planejamento urbano, especialmente por meio do Plano Diretor.

A exigência do planejamento urbano abrange todos os municípios, sendo que aqueles que possuam população superior a vinte mil habitantes estão obrigados à elaboração e aprovação de Plano Diretor para execução de sua política urbana. Os municípios com menos de vinte mil habitantes também estão obrigados a elaborar o seu planejamento urbano por intermédio da participação popular, na formulação,

execução e acompanhamento de planos de desenvolvimento urbano de acordo com as diretrizes da gestão democrática da cidade.

O Plano Diretor deve conter as diretrizes de ordenação da cidade, ser o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e estabelecer as condições a serem cumpridas para o cumprimento da função social da propriedade urbana, no sentido de proporcionar uma melhor qualidade de vida aos cidadãos, de promover a justiça social e o de desenvolvimento econômico. Seu conteúdo orienta a elaboração de planos e projetos urbanos, ações governamentais, obras públicas e particulares e demais intervenções que ocorram na cidade.

É um plano geral com diretrizes para o ordenamento e articulação dos diversos elementos estruturais que integram a vida urbana. Concilia a capacidade de suporte do meio ambiente com o desenvolvimento econômico e social, buscando assegurar espaços adequados para o desenvolvimento de atividades econômicas; a integração entre as atividades urbanas e rurais; a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis; a sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob a sua área de influência.

O planejamento realizado pelo Poder Público constitui um processo coletivo, dinâmico e complexo, que compreende estudos técnicos e científicos, como base de decisões políticas. Exige a conciliação de interesses divergentes, tendo em vista as finalidades específicas de cada intervenção.

A implantação do planejamento pode ser feita diretamente pelo município, por meio dos seus servidores ou, indiretamente, coordenando a ação de agentes privados na execução de tarefas destinadas ao atendimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade, especialmente no âmbito da chamada Operação Urbana Consorciada. A ordenação territorial mediante planejamento é uma função exclusiva do poder público e, apenas sua execução pode ser transferida a particulares. Compete ao poder público Municipal, baseado na Lei do Plano Diretor, determinar a localização dos equipamentos urbanos, dos prédios públicos e privados, suas dimensões e usos permitidos, entre outros.

Tudo isso está subordinado ao planejamento urbano produzido no processo de gestão democrática da cidade, de acordo com o Estado Democrático de Direito. O exercício da função pública de ordenação do território por meio de operação

urbana e por intermédio da realização de obras de urbanização ou de renovação urbana se faz com base em diretrizes estabelecidas em plano legalmente aprovado.

Nos casos de aprovação de empreendimentos urbanísticos em geral, tais como loteamentos, obras públicas, shopping centers, edificações e outros; o Município só está autorizado, constitucionalmente, a aprovar a implantação de empreendimentos urbanísticos com base em prévio planejamento urbanístico precedido de ampla participação da população local.

A realização de uma obra pública ou a aprovação de um empreendimento urbanístico, sem Plano Diretor legalmente aprovado, pode não configurar um atentado ao atendimento das funções sociais da cidade ou ao bem-estar de seus habitantes, mas coloca o Município em condição desconfortável, sujeitando as autoridades públicas do Executivo e do Legislativo ao risco de serem responsabilizadas por improbidade administrativa.

Somente o planejamento urbano permitirá avaliar se obras públicas, loteamentos ou outros empreendimentos estarão contribuindo, para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Tendo em vista as diretrizes dos instrumentos de política urbana é possível questionar fatores como, por exemplo: a construção de conjuntos habitacionais na periferia das cidades, distantes da mancha urbana contínua; a implantação de sistemas de transporte coletivo de alta capacidade em áreas de preservação dos mananciais de água, por induzirem o incremento da ocupação; a desapropriação de imóveis para realização de obras viárias dissociadas do planejamento de transporte coletivo de passageiros; a realização de intervenções urbanas em áreas privilegiadas razoavelmente dotadas de infra-estrutura urbana, em detrimento de outras ainda não servidas pela infra-estrutura básica; etc.

Os Estados podem promover a realização de intervenção urbana para satisfação de interesse público intermunicipal em região metropolitana, porém, as diretrizes fundamentais de ordenação das cidades devem ser respeitadas. A realização de Operação Urbana Consorciada constitui prerrogativa do Município, não cabendo aos Estados coordená-las, nem fazer uso de qualquer dos instrumentos urbanísticos criados pelo Estatuto da Cidade.

A implantação de uma O.U.C. será baseada no Plano de Operação Urbana Consorciada, onde serão definidos, entre outras, a área a ser atingida, o programa básico de ocupação da área, o programa de atendimento econômico e social para a

população diretamente afetada, as finalidades da operação, a realização de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança e a contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, em função da utilização dos benefícios concedidos como parte da operação.

4. O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA E A POLÍTICA URBANA

O Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV - é um instrumento técnico de política urbana, usado para dimensionar as conseqüências da implantação de um empreendimento na organização da cidade. É um instrumento que permite a tomada de medidas preventivas, pelo poder público, para evitar o desequilíbrio no crescimento urbano, minimizar as conseqüências da implantação de uma Operação Urbana Consorciada e garantir condições mínimas de ocupação dos espaços nos centros urbanos.

Sua justificativa está no fato de que, o direito de propriedade deve ser encarado de uma outra forma, diferente da forma absoluta como é vista no direito civil. A utilização da propriedade é livre, como expressa o art. 5º, da Constituição Federal, mas deve atender a sua função social e adequar-se às condições e requisitos impostos pelo Poder Público, estabelecidas com o objetivo de assegurar o uso da propriedade sem lesar, de qualquer forma, o interesse da coletividade.

Um determinado projeto, notadamente os de maior porte, pode estar de acordo com todas as normas urbanísticas que disciplinam a forma pela qual ele venha a ser executado e, portanto, em condições de receber o licenciamento para a sua execução. Porém, pode ser um causador, em potencial, de distúrbios para o interesse coletivo e gerar conflitos, por sua localização dentro da área urbana ou por suas dimensões. Os serviços públicos prestados na região, tais como: transporte, infra-estrutura, saneamento, etc.; e também o comportamento das pessoas que moram próximas ao empreendimento, pode ser afetado pela implantação de tal projeto, mesmo que tenha sido atendida toda a legislação urbanística.

A Administração Pública deve intervir para evitar ou amenizar a intensidade de qualquer perturbação na rotina das pessoas que habitam a região onde se pretenda implantar um empreendimento. Isso vai obrigar o Poder Público a aumentar a rede de serviços colocados à disposição no local e, por força disso,

exige-se a elaboração do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, conforme prevê o art. 36³, da Lei 10.257/2001, como condição para obter a licença de construção de um empreendimento novo ou, em alguns casos, para ampliação de obra já existente. Cada Município criará as Leis e definirá os critérios, a partir dos quais, serão determinadas as atividades e os empreendimentos submetidos à regra contida na Lei Federal, podendo averiguar quais empreendimentos poderão causar interferências que obriguem a intervenção do poder público na prestação de serviços públicos.

O Estudo do Impacto de Vizinhança visa prever as interferências e conflitos causados pela obra. A Lei Municipal poderá utilizar como critério, a resultante da relação existente entre o porte da obra, a região de sua execução e a sua finalidade. A dimensão da obra, em combinação com a sua finalidade pode indicar a dimensão do impacto causado no local de sua implantação e nas circunvizinhanças, definindo a necessidade da intervenção do poder público.

A obrigação de elaboração do EIV é dirigida aos particulares e também ao Poder Público quando executor de obras inseridas nas características previstas em Lei Municipal. O Estudo de Impacto de Vizinhança não é uma exigência que visa, pura e simplesmente, diminuir a liberdade do proprietário, mas, principalmente, adequar o empreendimento ao meio onde será inserido. Até mesmo dos empreendimentos públicos, que geram impacto em seu entorno, exige-se um planejamento prévio evitando distúrbios para os que habitam ou desfrutam do local.

A Lei faz referência aos empreendimentos e atividades privados ou públicos, não os definindo como comerciais ou residenciais. Um empreendimento residencial de grande porte vai gerar um grande impacto sobre a região onde será construído, portanto deverá ser exigida a elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança como condicionante para a concessão da licença. O objetivo de garantir o equilíbrio urbano em torno da obra continua sendo o mesmo, quer para obras comerciais, quer para as residenciais.

O Estudo de Impacto de Vizinhança tem por objetivo, prever as repercussões que a implantação de um empreendimento trará para as pessoas que estão dentro da área de influência do projeto, para as atividades que ali ocorrem, e também,

³ 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 carga do Poder Público municipal.

estimar os efeitos sobre a infra-estrutura pública do local, para que o Poder Público atue no sentido de reduzir os efeitos e manter o equilíbrio na vida da população vizinha. Essas repercussões merecem maior atenção, notadamente, nos centros urbanos, pois é somente nas cidades que os efeitos da implantação de um empreendimento serão mais sentidos por aqueles que vivem ao seu redor.

Os elementos citados no art. 37⁴ são considerados de grande importância pelo Estatuto da Cidade, no sentido de auxiliar a mensuração da influência que o impacto do empreendimento causará no local. Eles são itens obrigatórios no EIV a ser elaborado, porém, a lista pode ser mais extensa, incorporando outros parâmetros, também importantes para a elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança.

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 38⁵, define que a elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança não substitui a elaboração e aprovação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA-RIMA), requeridos nos casos estipulados pela legislação ambiental.

O Estudo Prévio do Impacto de Vizinhança e os demais instrumentos introduzidos na Lei 10.257/2001 demonstram uma preocupação muito grande do Poder Público em tornar a vida nas cidades menos caótica e desorganizada e é um importante instrumento para buscar o crescimento urbano equilibrado.

O Estudo de Impacto de Vizinhança tem por objetivo, dar condições à Municipalidade de prever os efeitos da implantação de um empreendimento ou atividade para uma região e o envolvimento da população dos municípios nas discussões sobre o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança e é de fundamental

⁴ Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quando a 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.”

“§ 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.

⁵ Art. 38 A elaboração do EIV não substitui a elaboração e aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental. O Estatuto da Cidade trata a questão ambiental de forma diferenciada, com vários dispositivos que tratam da preservação do meio ambiente, associados ao desenvolvimento urbano buscando conciliar a transformação da paisagem urbana com a necessidade de manter o padrão ambiental.

importância, porque traz informações preciosas sobre a região e o funcionamento das infra-estruturas públicas no local.

A definição, por Lei Municipal, dos empreendimentos e atividades, privadas ou públicas, em área urbana vai depender de elaboração Estudo de Impacto de Vizinhaça e leva a questão às audiências públicas que serão, sempre, obrigatórias nas hipóteses em que a Lei Municipal definir a necessidade do estudo.

A participação da sociedade, contribuindo com sugestões e críticas na implantação de empreendimentos, é considerada de grande importância na questão do planejamento urbano, sendo, inclusive, reconhecida como regra e princípio. O Estatuto da Cidade, em seu art. 2º, inciso XIII, declara: "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; (...)".

5. CENÁRIO GERAL DAS OPERAÇÕES URBANAS EM JUIZ DE FORA

A construção do Shopping Independência na curva do Lacet, a construção e a ampliação do hospital Monte Sinai e o Complexo de comércio e serviços composto de supermercado, restaurante, lojas de conveniência e quiosque de fornecimento de combustível na Ladeira Alexandre Leonel, são iniciativas que resultam de investimentos imobiliários feitos pelo capital privado, com o apoio do Poder Público Municipal e são fatos marcantes do surgimento de novas centralidades em regiões já bastante solicitadas em termos de ocupação urbana.

Para que esses novos projetos de ocupação fossem realizados, o campo de futebol que existia na curva do Lacet, única opção de lazer para a população de baixa renda, do bairro Dom Bosco e adjacências, deu espaço para uma praça que compõe o conjunto arquitetônico do shopping e um novo campo foi construído no Bairro Dom Orione, deslocando a população de baixa renda residente no local para regiões periféricas, muitas vezes, sem nenhum tipo de prestação de serviço público, criando novas demandas de infra-estrutura urbana que o poder público terá que executar.

O fluxo de veículos, coletivos e particulares, para a região aumentou de forma considerável, com ampliação de vias de acesso e áreas de estacionamento

próximas aos empreendimentos. Porém, as vias de acesso que trazem os veículos de outros pontos da cidade permanecem inalteradas, já causando algum engarrafamento, nas horas de pico.

Soma-se a este cenário as demandas de fluxo viário que ocorrem e convergem para a mesma região, provenientes dos loteamentos da região oeste (cidade alta) e de outros equipamentos e instituições instaladas em regiões vizinhas, a saber: Universidade Federal de Juiz de Fora; acesso a cidade alta; Embrapa, estádio municipal, ginásio poliesportivo e Hospital Universitário; Empreendimento Estrela Sul - complexo e torres; acesso à BR 040.

As redes de captação de esgotos e drenagem pluvial, das áreas impermeabilizadas, dos empreendimentos foram dimensionadas apenas para a área física dos mesmos e as redes existentes que receberão este adicional de efluentes não foram redimensionadas.

Localizadas na mesma região da cidade e, ainda não concluídas totalmente, as três operações urbanas, em Juiz de Fora, foram implantadas muito próximas uma das outras e somente quando todas estiverem em atividade poder-se-á saber, de fato, qual o impacto causado pela implantação dos empreendimentos nas infra-estruturas que foram construídas e nas que já existiam no local.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando se planeja uma Operação Urbana Consorciada, o principal objetivo é a melhoria da qualidade de vida das pessoas. Porém, a distancia entre a teoria e a aplicação prática da Lei do Estatuto da Cidade e do instrumento das Operações Urbanas Consorciadas é grande.

A Operação Urbana Consorciada é, de fato, um poderoso instrumento contido no Estatuto da Cidade para solucionar os problemas em nossas cidades. É necessário, porém, que seja utilizado da maneira como foi idealizado, não permitindo desvios dos seus objetivos e finalidades. As distorções percebidas em diversos casos mostram que interesses particulares influenciam fortemente as decisões políticas, em detrimento do interesse coletivo.

As ferramentas aqui descritas oferecem aos municípios um valioso instrumento de organização de seu crescimento, no sentido de modificar a situação

caótica em que várias cidades se encontram, em conseqüência do crescimento desordenado. Sem recursos, o Poder Público não consegue atuar nas áreas onde os investimentos são realmente necessários para o atendimento da população carente, e fica dependente das parcerias com a iniciativa privada para conseguir recursos para tentar minimizar as dificuldades.

A administração pública que, hoje, se vê obrigada a enfrentar desafios em busca de soluções para os graves problemas sociais decorrentes da ocupação irregular do solo urbano, não pode se submeter ao interesse do capital privado para realizar o reordenamento urbano planejado.

A iniciativa privada, por sua vez, quer investir somente na recuperação das áreas que são do seu interesse para, posteriormente, negociar com o Poder Público a implementação do empreendimento, oferecendo, em contrapartida, benefícios à população e a região circunvizinha.

As áreas que recebem os investimentos para recuperação se valorizam e constituem, de fato, o retorno do investimento. Porém, a população de baixa renda, que por ventura habitava o local, será deslocada para regiões periféricas, com promessas, que nunca são cumpridas na sua totalidade, de instalação de equipamentos urbanos para lhes proporcionar uma melhor qualidade de vida.

É preciso repensar essa lógica, pois os objetivos da parceria entre o poder público e a iniciativa privada em benefício da coletividade ficam seriamente comprometidos.

REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, M. J. T. do. **Estatuto da Cidade** - Lei 10.257 de 10.07.2001 comentários - coordenação: Odete Medauar e Fernando Dias Menezes de Almeida. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2.002.

CYMBALISTA, R. **Estatuto da Cidade**. Revista Virtual. Disponível: <http://polis.org.br/publicacoes/dicas/l62031.html> [capturado em 19 abr. 2.002]

FRANCISCO, C. A. **Estatuto da Cidade Comentado**. 1., São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2.001.

MUKAI, T. **O Estatuto da Cidade: anotações à Lei 10.257, de 10.07.2001**. São Paulo: Editora Saraiva, 2.001.

OLIVEIRA, A. P. de; CARVALHO, P. C. P. **Estatuto da Cidade: anotações à Lei 10.257, de 10.07.2001**. Curitiba: Ed. Juruá, 2.002.

LOMAR, Paulo José Villela. Operação Urbana Consorciada. In: DALLARI, Adilson Abreu; Ferraz, Sérgio. **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 2., São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SOARES, Lucécia Martins. Estudo de Impacto de Vizinhança. In: DALLARI, Adilson Abreu; Ferraz, Sérgio. **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 2., São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

WHITAKER, João; FIX Mariana. A urbanização e o falso milagre do CEPAC. Folha de São Paulo, São Paulo, 17 de abr. 2001.

ANEXO

SÍNTESE DE ALGUMAS OPERAÇÕES URBANAS EM JUIZ DE FORA

A Câmara Municipal de Juiz de Fora aprovou, em data diversas, as seguintes Leis de Operações Urbanas em Juiz de Fora:

Operação Urbana Ladeira Alexandre Leonel

Lei nº. 10.240 de 26 de junho de 2002. Dispõe sobre a Operação Urbana Ladeira Alexandre Leonel.

Objeto: Complexo de comércio e serviços composto de supermercado, restaurante, lojas de conveniência e quiosque de fornecimento de combustível.

Consiste no ordenamento e melhoria da estrutura urbana e a implantação de equipamento urbano, por meio da alteração dos parâmetros de uso do solo da área de que trata, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário da aludida requalificação.

Operação Urbana Monte Sinai

Lei nº. 10.885 de 31 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a Operação Urbana Monte Sinai, alterando parâmetros urbanísticos na área que especifica.

Objeto: Compreendendo um conjunto de intervenções a serem executadas por empreendedor privado, visando à construção de um edifício de Clínicas Médicas do Instituto de Clínicas e Cirurgia de Juiz de Fora Ltda. Em área particular própria, localizada no prolongamento da Av. Independência, Juiz de Fora, MG.

Construção de edifício de clínicas médicas – Não executado e sem projeto aprovado

Consiste em um conjunto de intervenções a serem executadas por empreendedor privado, visando à construção de um edifício de Clínicas Médicas do Instituto de Clínicas e Cirurgia de Juiz de Fora Ltda. em área particular própria,

localizada no prolongamento da Av. Independência, Juiz de Fora, MG. A Operação Urbana inclui a possibilidade do exercício do direito de construir com índices adicionais de construção e alteração de parâmetros urbanísticos, advindos da mudança do coeficiente de aproveitamento de uso e ocupação do solo, que, nesse caso, será de 4,5, com seus respectivos modelos construtivos, mediante contrapartidas do Instituto de Clínicas e Cirurgia de Juiz de Fora Ltda.

Operação Urbana Independência Shopping

Lei nº. 11.404 de 24 de julho de 2007. Dispõe sobre a Operação Urbana Independência Shopping, alterando parâmetros urbanísticos na área que especifica.

Objeto: Compreende um conjunto de intervenções a serem executadas por empreendedor privado, visando a ampliação de um shopping center, de propriedade da empresa "Sociedade Independência S/A", localizado na Av. Independência, Bairro Cascatinha, com parâmetros urbanísticos diferenciados.

Consiste em um conjunto de intervenções a serem executadas por empreendedor privado, visando a construção de um shopping center localizado na Av. Independência, Bairro Cascatinha, com parâmetros urbanísticos diferenciados.