



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

(Direito à Cidade)

**Busca pela democratização da cidade: EIV como instrumento  
de participação popular**

Gabriel Merlini Tissiano <sup>1</sup>

**Resumo:** O processo de urbanização brasileira evidencia o caráter atual das cidades ligadas a lógica da produção e reprodução do capital sobre o espaço, no qual a coletividade não é objetivada. Os instrumentos de gestão territorial visam atender ao interesse social, cumprindo e contemplando a participação popular em busca de uma cidade mais justa e igualitária. O rompimento com o *status quo* ocorre com a efetivação dos instrumentos e a participação popular. Um dos instrumentos é o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) que proporciona a participação popular no direcionamento oferecido para o crescimento da cidade.

**Palavras-chave:** Reforma Urbana; Urbanização; Planejamento Urbano.

**Abstract:** *The Brazilian urbanization process evidences the current value of the production of capital over space, not being a collectivity process. The instruments of territorial management aim at the social interest, fulfilling and contemplating a popular participation in search of a fairer and egalitarian city. Disruption with the status quo occurs with an effective instrumentation and popular participation. One of the instruments is the Neighborhood Impact Study, which offers popular participation to discuss the direction for the growth of the city.*

**Keywords:** *Urban Reform; Urbanization; Urban planning.*

## **1 – INTRODUÇÃO**

A conquista do direito a cidade é o objetivo de vários movimentos sociais nacionais e internacionais. No contexto brasileiro, esse debate está em pauta desde a Reforma Urbana,

---

<sup>1</sup> Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Londrina - UEL, gtissiano@gmail.com



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLITICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

que antecedeu a preparação da Emenda popular para o Congresso Constituinte em 1988, que resultou na criação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal que colocaram como premissa a função social da cidade, mas submeteram aos planos diretores municipais a aplicação dos seus preceitos.

Em 2001, o Estatuto da Cidade é sancionado por meio da Lei Federal nº 10.257, na qual normas são estipuladas visando a ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental. O município é contemplado recebendo a liberdade de criar leis específicas a respeito do uso do solo urbano, estabelecendo diretrizes que venham a auxiliar no ordenamento territorial dos espaços urbanos.

O Estatuto da Cidade cria instrumentos de planejamento urbano, pelos quais o município deve controlar o ordenamento territorial. Dentre eles, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) deve ser implantado pelo município, caracterizando os impactos negativos e positivos de um possível novo empreendimento. Para que uma obra que possa causar impactos seja iniciada, é necessário a confecção do EIV e aprovação.

A participação popular nesse processo ocorre por intermédio dos canais de comunicação disponibilizados pela prefeitura, e é de extrema importância, devido ao fato de que um empreendimento pode afetar toda uma região ou a cidade toda dependendo do seu tamanho, conseqüentemente, alterando a qualidade de vida dos cidadãos.

Logo, o presente trabalho tem por finalidade examinar a legislação brasileira em vigor, que estão disponíveis na Constituição da República Federativa do Brasil e conseqüentemente no Estatuto da Cidade, que fundamenta o instrumento de Estudo de Impacto de Vizinhança, alternado e levando a reflexão esse importante instrumento para tornar a cidade mais democrática da perspectiva social.

## **2 – DESENVOLVIMENTO**

O processo que culmina na criação das primeiras cidades é complexo e com detalhes importantes, porém a sua modificação e alteração são constantes, resultando em movimentos contínuos que conseqüentemente afetam seus moradores.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

O inchamento das cidades devido ao êxodo rural dentre outros fatores resulta na pressão demográfica, na qual ocorre um aumento drástico do número de moradores urbanos, nos quais necessitam dos aparelhos urbanos e de moradia. A demanda por alimentos, acesso a saúde, educação e outros fatores aumentam e torna-se necessário a intervenção estatal de maneira eficaz, visando o ordenamento do espaço.

Com diferença de grau e intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas. Seu tamanho, tipo de atividade, região em que se inserem etc. são elementos de diferenciações, mas, em todas elas, problemas como os do emprego, da habitação, dos transportes, do lazer, da água, dos esgotos, da educação e saúde são genéricos e revelam enormes carências. Quanto maior a cidade, mais visíveis se tornam essas mazelas. Mas essas chagas estão em toda parte. Isso era menos verdade na primeira metade deste século XX, mas a urbanização corporativa, isto é, empreendida sob o comando dos interesses das grandes firmas, constitui um receptáculo das consequências de uma expansão capitalista devorante dos recursos públicos, uma vez que esses são orientados para os investimentos econômicos, em detrimento dos gastos sociais. (SANTOS, 1996, p. 95)

Os privilégios das camadas sociais altas da sociedade brasileira não deixam de existir, logo a cidade não é acessada por todos, no sentido de fornecer os serviços essenciais para os cidadãos, que buscam uma maneira de sobreviver.

O planejamento e gestão urbana do território torna-se de enorme dificuldade e complexidade, pois as atividades exercidas são de natureza distintas, e portanto passam a ser conflitantes quando necessitam coexistir no mesmo espaço. Nessa perspectiva capitalista:

Sendo a cidade uma imensa concentração de gente exercendo as suas diferentes atividades, é lógico que o solo urbano seja disputado por inúmeros usos. Essa disputa se pauta pelas regras do jogo capitalista, que se fundamenta na propriedade privada do solo, a qual – por isso e só por isso – proporciona renda e, em consequência, é assemelhada ao capital. (SINGER, 1982, p. 21).

Com base nas cidades europeias, os primeiros planos para ordenamento do território visavam o embelezamento da cidade, tornando-a bela aos olhos, porém de maneira nenhuma justa e democrática.

A proposta reformista do Movimento Nacional da Reforma Urbana pressupõe não apenas uma nova forma de pensar o urbano, mas também uma estratégia para agir sobre ele e alterar-lhe a essência. A construção teórica do novo campo se faz sobre um diagnóstico segundo o qual o padrão de produção, ocupação e gestão das nossas cidades – marcado pela mercantilização do solo, da moradia, do transporte de massa e dos demais equipamentos urbanos e serviços urbanos – tornou-se um negócio vantajoso para alguns detentores do capital, que lucram com a construção da cidade. (ABREU, 1986, p. 3).



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Diferentemente da cidade como mercadoria, fragmentada e injusta, é contraposta a cidade com valor de uso, na qual todos os cidadãos tenham acesso aos benefícios da urbanização, prevalecendo o direito à cidade compreendido como direito a moradia, a terra urbana, ao saneamento urbano, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Nos anos 1960, integrantes dos movimentos sociais, urbanistas, arquitetos, geógrafos e partes da sociedade civil em geral se articulam e reivindicam melhores condições de vida para a população, direito à moradia, ao saneamento básico, saúde, educação, transporte público, lazer, entre diversos outros direitos por meio do Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

Partindo da concepção do espaço como arena onde se defrontam interesses diferenciados em luta pela apropriação de benefícios em termos de renda e ganhos gerados pela ocupação do solo da cidade, o projeto de reforma urbana tem como objetivo central a instituição de um padrão de política pública, fundado nas seguintes orientações: a) instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de exercício da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da ação governamental; b) fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade privada, usucapião especial urbano etc.) de política fundiária que garantam o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização; c) inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça às necessidades coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação urbana. (RIBEIRO, 1997, p. 262)

As diretrizes apresentadas acima – gestão democrática da cidade, regulação do solo urbano e prioridade às necessidades urbanas das camadas populares – contemplam os princípios da Reforma Urbana que são o direito à cidade, a gestão democrática e a função social da propriedade, presentes nos documentos fundadores e que são os balizadores para a efetivação da política urbana.

A proposta de Reforma Urbana, tal como foi concebida durante os anos 80, não logrou ainda fixar-se na cena política brasileira como um conjunto de direitos reconhecidos como legítimos pela maior parte da sociedade ou até mesmo pela imensa massa dos espoliados urbanos. Mesmo nos restritos circuitos onde o tema foi incorporado e debatido, há uma diversidade de interpretações sobre seu conceito e seus objetivos, como demonstram os documentos das entidades que participam da proposta de Reforma Urbana ou dos pesquisadores que a ela se referem. (MARICATO, 1994, p. 309)

Nem todos os pontos defendidos pela Reforma Urbana obtiveram sucesso, porém é um movimento importante, que auxiliou de maneira valiosa a luta dos menos favorecidos em busca de uma cidade mais igualitária e socialmente construída. A proposição de uma



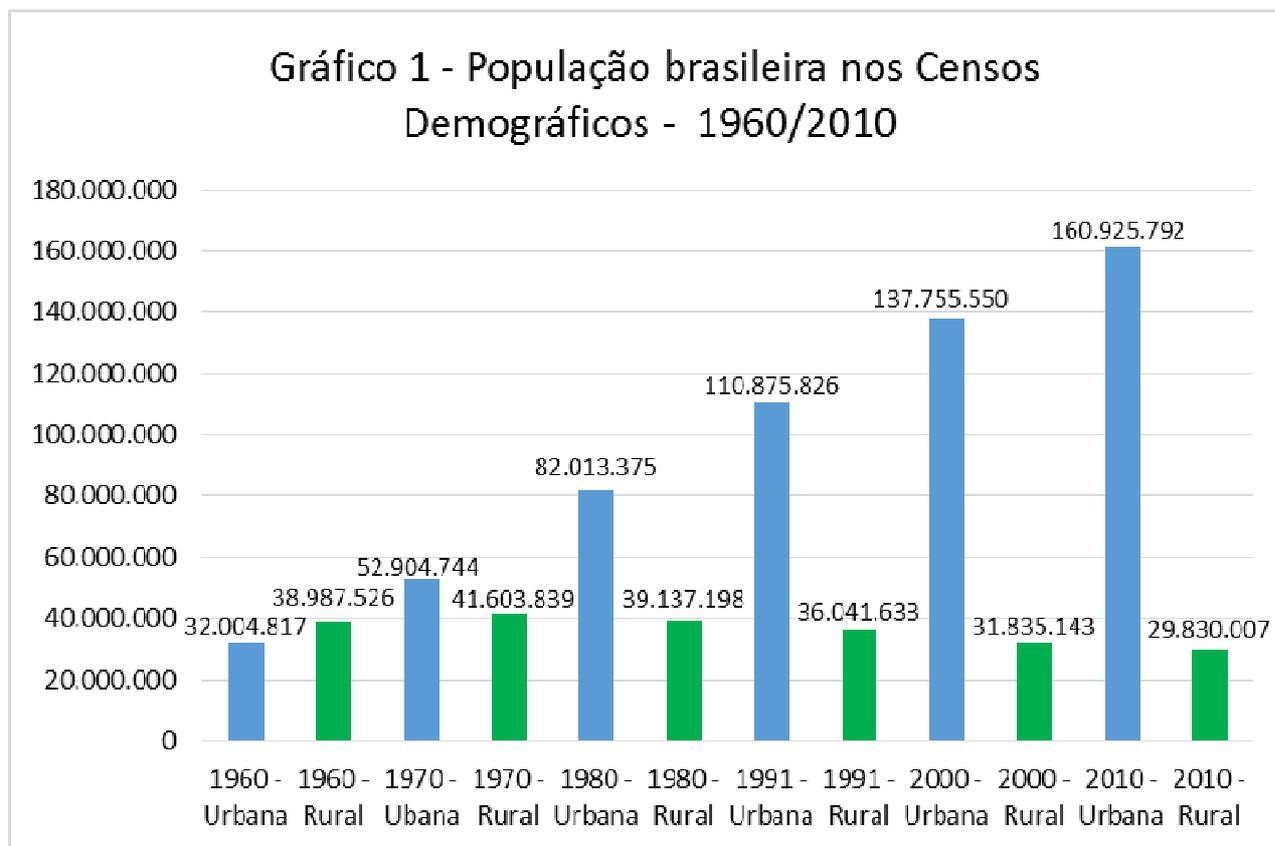
**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

emenda popular na Assembleia de Constituinte de 1988 foi um avanço para que os ideais da Reforma Urbana obtivessem êxito.

A emenda popular de reforma urbana é uma plataforma resultante de forças sociais que participaram de sua elaboração, mais que uma emenda a constituinte. Daí a sua importância. Sua formulação seria inviável se não fosse precedida de um certo acúmulo de proposições e reflexões realizadas por entidades vinculadas às lutas urbanas: mutuários, inquilinos, posseiros, favelados, arquitetos, geógrafos, engenheiros, advogados etc. [...]. (MARICATO, 1988 apud SILVA, 1991).

A Constituição de 1988 representa um marco importante na vida política do Brasil, agregando e consolidando direitos sociais e coletivos. A questão urbana adquire evidência em debates institucionais no Brasil, expressando a própria condição urbana do país, conforme gráfico abaixo.

**Gráfico 1** – População brasileira nos Censos Demográficos – 1960/2010.



**Fonte:** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2010).

O debate e ações sobre a questão urbana torna-se de extrema necessidade devido a quantidade de pessoas que se deslocam para as cidades. Na década de 1970, o urbano já concentrava maior população que o rural. Houve um vigoroso crescimento das demandas



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

urbanas, com destaque para o déficit habitacional. O aumento da demanda sobre a oferta estimulou a especulação imobiliária e a elevação do preço do solo urbano.

Reivindicações populares, quanto ao direito de todos os cidadãos à cidade que habitam, especialmente articuladas nos mais variados movimentos sociais, que vinham lutando pela implementação de uma Reforma Urbana no Brasil, se apresentaram com força ao longo da elaboração da Constituição Federal de 1988, assumindo destacado papel de pressão política e luta organizada nacionalmente.

A inclusão dos art. 182 e 183, compondo o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal, foi uma vitória, ainda que parcial, da ativa participação desses movimentos e entidades civis em defesa do direito a cidade, a moradia, ao acesso a melhores serviços públicos.

Após tramitação, ocorrida ao longo dos anos 90, o Congresso Nacional aprovou e a Presidência da República sancionou a Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que, sob o título de Estatuto da Cidade, regulamentou os principais institutos jurídicos e políticos de intervenção urbana.

Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal afirmam como premissa a função social da propriedade e cidade, mas remeteram aos planos diretores municipais para cidades com mais de 20 mil habitantes a aplicação dos seus preceitos.

O Estatuto da Cidade reafirma os princípios básicos estabelecidos pela Constituição Federal, preservando os deveres do município, a centralidade do plano diretor como instrumento básico da política urbana e a ênfase na gestão democrática da cidade. O Estatuto foi produto da ampla mobilização e participação dos movimentos sociais, o que mostra que se trata de um documento socialmente construído, visando a dignificação da vida dos moradores do espaço urbano.

O Estatuto da Cidade pode ser entendido como uma Utopia de Processo Social pois é o resultado de um longo processo de lutas e negociações, de pressões da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais e que condensa e sintetiza uma diversidade de ideias, ideologias e projetos coletivos de sociedade. (SOARES, 2003, p. 3 e 4).

Dessa forma, observando a complexidade de usos que o capital financeiro exerce na cidade, e os conflitos provenientes disso, houve acriação de um instrumento de planejamento chamado zoneamento urbano.

O zoneamento urbano divide e organiza o espaço em zonas específicas que definem seus usos e ocupações. Esse zoneamento se diferencia dependendo da cidade a partir de suas características em suas atividades econômicas que são normalmente singulares. No Brasil,



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

de forma geral, eles se dividem, no interior do espaço urbano no uso e ocupação residencial, comercial, industrial e especial, que são áreas de preservação permanente, zonas especial de interesse social (ZEIS), áreas de ocupação controlada, zonas institucionais, aeroportuária, dentre outras.

Esse instrumento primeiramente já direciona e ordena a cidade, destinando lugares específicos no qual certas atividades podem ser desenvolvidas, buscando a gestão eficiente da cidade.

O Estatuto da Cidade prevê no seu conteúdo o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) para empreendimentos que a lei municipal considerar como promotores de mudanças significativas no perfil da região onde se instalar, como instrumento de planejamento, ordenamento do território e obtenção de melhorias na cidade e inclui a obrigatoriedade de controle, por representação da sociedade civil, podendo ser criado conselho para que ocorra de maneira mais eficaz o papel da população.

O objetivo do Estudo de Impacto de Vizinhança é democratizar o sistema de tomada de decisões sobre os grandes empreendimentos a serem realizados na cidade, dando voz a bairros e comunidades que estejam expostos aos impactos dos grandes empreendimentos. Dessa maneira, consagra o Direito de Vizinhança como parte integrante da política urbana, condicionando o direito de propriedade. (BRASIL, 2002, p. 199).

Esse instrumento é de fundamental importância para a organização e construção de empreendimentos na cidade, pois busca a qualidade de vida da população e a harmonia entre as funções que a *urbe* deve exercer, e deve ser pautado no controle de adensamento populacional em um determinado local, demanda por equipamentos urbanos e comunitários, compatibilização de usos e ocupação do solo, salvaguarda da paisagem urbana e do patrimônio histórico cultural, controle da valorização ou desvalorização imobiliária, impactos na geração de tráfego e demanda por transporte público, cuidados com a influência da ventilação e da iluminação no entorno de um empreendimento a ser construído ou reformado entre outros aspectos.

Os municípios devem ter lei específica e estabelecer critérios para que os empreendimentos públicos ou privados sejam submetidos à avaliação pública. Mas para se chegar a resultados concretos é preciso romper, paulatinamente, com essa lógica da produção do espaço urbano centrada nas mãos do capital. Uma condição possível é justamente dar abertura a participação popular através do Estado.

A participação popular nas tomadas de decisões essenciais para o bem-estar da cidade torna-se indispensável na tentativa de romper, ou ao menos amenizar a lógica da produção



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

capitalista do espaço urbano diante da bandeira do planejamento urbano, que necessariamente precisa atender os anseios da população e buscar a justiça social, e não ser utilizado de maneira tendenciosa, como afirma Souza (2010, p. 26) que é no “[...] planejamento como um instrumento a serviço da manutenção do status quo capitalista”.

Os Estudos de Impacto de Vizinhança constituem-se em importante forma de gestão coletiva da cidade, podem auxiliar a construir a função social da propriedade e o direito à cidade, respeitando o direito dos moradores, por meio do rompimento da lógica de produção do espaço urbano pautada no capital e mercantilização da cidade, para isso a participação popular através do Estado é imprescindível.

Seria absurdo imaginar que os mecanismos de mercado, por si sós, possam corrigir as distorções geradas no interior do próprio capitalismo, garantindo, sem interferência, redução da injustiça social e das agressões contra o meio ambiente. No fundo o capitalismo é um modo de produção ótimo para gerar riqueza, mas péssimo para distribuí-la com justiça e com atenção para a necessidade de proteção ambiental. (SOUZA, 2011, p. 115)

A participação efetiva da população nas políticas urbanas e habitacionais ocorre por intermédio das alianças, entre universidades, associação de moradores, entidades profissionais entre outros, para que articulações sejam criadas, e que a efetivação da participação seja verdadeira.

### **3 - RESULTADOS E CONCLUSÕES**

A obtenção dos direitos fundamentais dos cidadãos remete a um processo contínuo, no qual ora é marcado por avanços e retrocessos. O repensar a cidade de forma mais humana, significa a superação da atual ordem econômica, social, jurídica, política e ideológica, a partir da participação de toda sociedade já que as conquistas democráticas se colocam como fundamentalmente prioritárias para o avanço em direção à construção de uma nova sociedade.

A dinâmica atrelada ao crescimento da cidade e empreendimentos efetivasse com a participação de todos os agentes que representam as classes, como os incorporadores, empresas e administração pública, que precisam se articular para que a legislação seja cumprida.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLITICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

O Estado, que por sua vez consulta a população a ser afetada pela implantação do projeto, e em conjunto tomam as decisões para elaboração do EIV, que será de fundamental importância para o crescimento ordenado e em consonância com os projetos e previsões da administração pública.

O Estudo de Impacto de Vizinhança demonstrou ser um instrumento propício a participação popular, pois trata de assuntos diretamente relacionados a vida cotidiana da mesma. O Estado possui papel fundamental para a efetivação da participação popular, por meio dos canais participativos, nos quais a população pode expressar o que é mais vantajoso para o bem-estar e ordenamento da cidade.

A maximização da participação dos moradores não expressa apenas um ato burocrático e obrigatório, mas exterioriza um ato político, no qual busca a emancipação da *urbe* do processo de mercantilização, e torna-a mais acessível a todos, propiciando assim melhor qualidade de vida aos munícipes.

E neste contexto, cabe ao Estado e aos órgãos públicos responsáveis a tarefa de dar a abertura a essa participação a partir dos canais participativos e da mídia, seja qual for sua veiculação.

## **REFERÊNCIAS**

ABREU, Haroldo. **Debatendo a reforma urbana**. Rio de Janeiro: FASE, 1986.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: Guia para implementação pelos Municípios e Cidadãos. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados: Coordenação de Publicações, 2002.

MARICATO, Ermínia. Reforma Urbana: Limites e Possibilidades Uma Trajetória Incompleta. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; JUNIOR, Orlando Alves dos Santos (org.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**: O futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

RIBEIRO, Luis Cesar de Queiroz. Reforma urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios. In: RIBEIRO, Luis Cesar Queiroz; SANTOS JR., Orlando Alves dos (Org.).



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

**Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira.** 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

SILVA, Ana Amélia da. **Reforma urbana e o direito da cidade.** São Paulo: POLIS, 1991.

SINGER, P. O Uso do Solo Urbano na Economia Capitalista. **Boletim Paulista de Geografia.** São Paulo, AGB, 57:77-79. 1982.

SOARES, P. R. R. **O Estatuto da Cidade e os espaços de esperança.** XXIII Encontro da AGB. Porto Alegre, 2003.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade.** Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 6ª Ed, 2010.

\_\_\_\_\_. **ABC do Desenvolvimento Urbano.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 6ª Ed, 2011.