



**PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA COORDENAÇÃO DE  
PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU ESCOLA DE GESTÃO E NEGÓCIOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E  
PLANEJAMENTO TERRITORIAL**

**IMPORTÂNCIA DOS ESTUDOS DE IMPACTO DE VIZINHANÇA: CASO DO  
RESIDENCIAL NELSON MANDELA, GOIÂNIA- GO**

**PALMERI DE NAZARÉ COELHO BANDEIRA**

GOIÂNIA  
2018

PALMERI DE NAZARÉ COELHO BANDEIRA

**IMPORTÂNCIA DOS ESTUDOS DE IMPACTO DE VIZINHANÇA: CASO DO  
RESIDENCIAL NELSON MANDELA, GOIÂNIA- GO**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação Stricto Sensu do Mestrado Acadêmico em Desenvolvimento e Planejamento Territorial – MDPT da Pontifícia Universidade Católica de Goiás PUC-Goiás, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial.**

**Área de concentração: Planejamento Urbano e Ambiental.**

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Duarte de Castro.

**GOIÂNIA  
2018**

B214i   Bandeira, Palmeri Nazare Coelho

    Importância dos estudos de impacto de vizinhança [recurso eletrônico] : caso do Residencial Nelson Mandela, Goiânia - GO / Palmeri Nazare Coelho Bandeira.-- 2018.  
    76 f.: il.

    Texto em português com resumo em inglês  
    Dissertação (mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Planejamento e Desenvolvimento Territorial, Goiânia, 2018

    Inclui referências, f. 73-75


    1. Planejamento urbano - Goiânia (GO). 2. Vizinhança - Goiânia (GO). 3. Bairros - Goiânia (GO). I. Castro, Sérgio Duarte de. II. Pontifícia Universidade Católica de Goiás. III. Título.

    CDU: 711.58(043)

**Palmeri de Nazaré Coelho Bandeira**

**IMPORTÂNCIA DOS ESTUDOS DE IMPACTO DE VIZINHANÇA: CASO  
DO RESIDENCIAL NELSON MANDELA, GOIÂNIA-GO**

Dissertação defendida no curso de Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Pontifícia Universidade Católica de Goiás – PUC Goiás, como parte das exigências para obtenção do título de mestre. Aprovada em 24/09/2018 pela Banca Examinadora constituída pelas professoras:



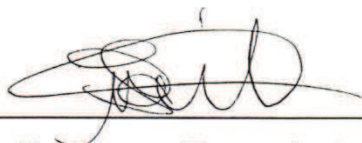
---

**Dr. Sérgio Duarte de Castro** – Orientador – PUC Goiás



---

**Dr. Ycarim Melgaço Barbosa** – PUC Goiás



---

**Dr. Marcos Fernando Arriel** – IMB

Goiânia,  
setembro, 2018

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

PALMERI DE NAZARÉ COELHO BANDEIRA

Bolsista TJGO

### **IMPORTÂNCIA DOS ESTUDOS DE IMPACTO DE VIZINHAÇA: CASO DO RESIDENCIAL NELSON MANDELA, GOIÂNIA- GO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação Stricto Sensu do Mestrado Acadêmico em Desenvolvimento e Planejamento Territorial – MDPT da Pontifícia Universidade Católica de Goiás-PUC Goiás, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial.

Dissertação defendida e aprovada em \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018, pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

#### **BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Sérgio Duarte de Castro  
Presidente da Banca – PUC Goiás

---

Prof. Dr. Ycarim Melgaço Barbosa  
Avaliador Interno - PUC GOIÁS

---

Prof. Dr. Marcos Fernando Arriel  
Avaliador externo - IMB - GOIÁS

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Senhor Jesus por me proporcionar força, sabedoria, inspiração e saúde para iniciar este mestrado.

À minha mãe Jaci Coelho Castro Bandeira por sempre me apoiar nos momentos de dificuldades.

Aos meus filhos Otniel Alencar Bandeira, Estevão A. Bandeira e Palmeri A. Bandeirade e minha filha do coração Obede Rodrigues Alves pela paciência amor, carinho e dedicação, por sempre acreditarem em mim, e me apoiarem nos meus estudos.

À minha esposa e companheira Maria Zélia Alencar Bandeira pelo amor, companheirismo, motivação e amizade. Por nunca me deixar desistir nos momentos de dificuldades.

Ao meu orientador, Dr. Sérgio Duarte de Castro, por ter aceitado orientar este trabalho. Agradeço pela paciência!

A PUC Goiás pela oportunidade em realizar este mestrado.

Ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás pela bolsa de estudos.

Aos meus amados irmãos em Cristo da Igreja em Goiânia, que sempre estiveram ao meu lado, me incentivando e perseverando nas orações.

Aos professores doutores do MDPT pelas excelentes aulas ministradas durante o mestrado.

Aos meus colegas do mestrado.

## RESUMO

Na segunda metade do século XX, o Brasil passou por um processo de urbanização acelerada e desordenada, em um quadro de políticas urbanas frágeis. A Constituição de 1988 criou as bases para uma nova política urbana no país. Em 2001 o "Estatuto das Cidades" regulamentou a Constituição, definindo novos instrumentos de planejamento e gestão, entre eles o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Entretanto, na legislação da maior parte dos municípios, inclusive na de Goiânia, a exigência do EIV se limita a empreendimentos comerciais e/ou industriais de impacto elevado, isentando da obrigação grandes empreendimentos residenciais. O objetivo da presente pesquisa foi averiguar a importância de se estabelecer a exigência de EIVs para esses casos, a partir do estudo da implantação do Residencial Nelson Mandela (RNM) na periferia de Goiânia. Para tanto realizou-se uma pesquisa qualitativa, utilizando-se de revisão bibliográfica combinada com a aplicação de questionários. A pesquisa mostrou que a implantação do referido empreendimento sem a realização prévia de EIV deverá provocar uma considerável deterioração na qualidade de vida dos habitantes do bairro no qual foi edificado, que já sofre com a carência de infraestrutura e oferta de serviços urbanos. Verificou-se que, quando plenamente ocupado, o RNM resultará em um aumento de cerca de 25% na população atual do bairro, agravando muito a situação. Na opinião dos moradores da vizinhança, a realização do EIV poderia ter identificado previamente os impactos gerados, bem como apontado e exigido medidas no sentido de mitigá-los.

**PALAVRAS-CHAVE:** Estudo de impacto de vizinhança, política urbana, Goiânia, Residencial Nelson Mandela.

## ABSTRACT

In the second half of the twentieth century, Brazil underwent a process of accelerated and disorderly urbanization, within a framework of fragile urban policies. The 1988 Constitution laid the foundations for a new urban policy in the country. In 2001 the "Statute of Cities" regulated the Constitution, defining new planning and management tools, including the Neighborhood Impact Assessment (EIV). However, in the legislation of most municipalities, including in Goiânia, the requirement of EIV is limited to commercial and / or industrial enterprises of high impact, exempting large residential developments from the obligation. The objective of the present study was to investigate the importance of establishing the EIV requirement for these cases, based on the study of the implantation of the Residencial Nelson Mandela (RNM) in the outskirts of Goiânia. For this, a qualitative research was carried out, using bibliographical review combined with the application of questionnaires. The research showed that the implantation of this enterprise without the prior realization of EIV should cause a considerable deterioration in the quality of life of the inhabitants of the neighborhood in which it was built, which already suffers from the lack of infrastructure and the provision of urban services. It was found that, when fully occupied, the RNM will result in an increase of about 25% in the current population of the neighborhood, worsening the situation a lot. In the opinion of the residents of the neighborhood, the realization of the EIV could have previously identified the impacts generated, as well as pointed out and demanded measures to mitigate them.

**KEYWORDS:** Neighborhood impact study, urban policy, Goiânia, Residencial Nelson Mandela.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização do Conjunto Vera Cruz em Goiânia - GO .....	57
Figura 2 - Imagens de alguns empreendimentos locais no Conjunto Vera Cruz, Goiânia-GO.....	59
Figura 3- Imagem do único CMEI existente no Conjunto Vera Cruz.....	60
Figura 4 – a) Faculdade de Goiânia de Negócios e b) Colégio particular Genios no Conjunto Vera Cruz.....	61
Figura 5 - Escolas municipais e estaduais existentes no Conjunto Vera Cruz.....	61
Figura 6- Imagem do 18º Distrito da Polícia Civil localizado no Conjunto Vera Cruz. ....	63
Figura 7 - Único posto de saúde existente no Conjunto Vera Cruz, Goiânia-GO.....	63
Figura 8 - Praça e Ginásio de Esportes existentes no Conjunto Vera Cruz, Goiânia-GO.....	64
Figura 9 - Imagens do Residencial Nelson Mandela no Conjunto Vera Cruz, Goiânia-GO.....	66
Figura 10 - Número de pessoas entrevistadas que concordam e discorda com a construção do Residencial Nelson Mandela no Conjunto Vera Cruz. ....	67
Figura 11- Número de pessoas entrevistadas que consideram que a prefeitura municipal deveria ouvir a comunidade do bairro, antes da construção do Residencial Nelson Mandela. ....	68
Figura 12 - Opinião das pessoas quanto à geração de impacto no Conjunto Vera Cruz provocado pelo Residencial Nelson Mandela. ....	69
Figura 13- Máquinas trabalhando nas ruas do Conjunto Vera Cruz para concluir as obras do Residencial Nelson Mandela .....	69
Figura 14 - Opinião das pessoas quanto aos possíveis benefícios trazidos ao bairro com a construção do Residencial Nelson Mandela. ....	70
Figura 15 - Demanda por vaga em creches no Conjunto Vera Cruz é tão alta que os pais acabam não tendo outra opção a não ser pagar para terceiros cuidar de seus filhos de forma totalmente irregular.....	71

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Perguntas- chaves para atingir os objetivos propostos pelo Estatuto da Cidade

Quadro 2 - Sugestões de atividades e empreendimentos passíveis de apresentação do Estudo de Impacto de Vizinhança



## SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS .....	8
LISTA DE QUADROS .....	8
INTRODUÇÃO .....	10
1 PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E OS SEUS DESAFIOS .....	14
1.2 As Teorias Urbanas .....	14
1.2 Questão Urbana e Políticas Públicas .....	18
1.3 Questão Urbana e Políticas Habitacionais no Brasil .....	22
1.4 Programas de Habitação Popular no Brasil até 1988 .....	25
2 ESTUDOS DE IMPACTO DE VIZINHANÇA: INOVAÇÕES E INSTRUMENTOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NO ESTATUTO DAS CIDADES .....	29
2.1 Participação dos Movimento Sociais .....	30
2.2 Estatuto das Cidades .....	33
2.3 Instrumentos da Política Urbana: Estudo de Impacto de Vizinhança .....	43
2.4 Estudo de Impacto de Vizinhança na Legislação de Goiânia .....	50
3 ESTUDO DE CASO RESIDENCIAL NELSON MANDELA .....	54
3.1 Método e Etapas .....	54
3.2 Delimitação da Pesquisa .....	55
3.3 Amostragem Populacional e Instrumentos de Pesquisa .....	55
3.4 Caracterização do Conjunto Vera Cruz .....	57
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	73
REFERÊNCIAS .....	75
APÊNDICE – Questionário aplicado aos vizinhos do residencial Nelson Mandela .....	78

## INTRODUÇÃO

O Brasil passou por um processo de urbanização acelerado. Entre 1940 e 2010 a parcela da população brasileira que vive em cidades saltou de 31,3% para 84,3%. Em termos absolutos, no período, a população urbana brasileira passou de 12,8 milhões para 160,9 milhões de habitantes, aportando mais de 148 milhões de novos moradores nas cidades despreparadas para abrigar tal contingente (IBGE, 2018).

As metrópoles que surgiram desse rápido processo de expansão cresceram de forma desordenada, com enormes periferias pobres e violentas e sérios déficits de infraestrutura e na oferta de serviços urbanos. Com o município de Goiânia não foi diferente. Apesar de ser uma das poucas cidades brasileiras planejadas na sua origem, passou por um crescimento acelerado e desordenado. Na ausência de políticas urbanas adequadas, os segmentos mais pobres da população tiveram que buscar sua moradia em áreas distantes e sem regularização fundiária, destituídas de infraestrutura básica e serviços urbanos adequados (MELO, 2015).

Durante esse período o Brasil avançou muito pouco na estruturação de políticas urbanas, deixando ao sabor da especulação imobiliária a ordenação nas cidades. A Constituição de 1988 (CF/1988), promulgada no calor da ampla movimentação social que acompanhou o fim da ditadura militar no Brasil, criou as bases para uma nova política urbana no país.

O novo texto constitucional trouxe um capítulo específico sobre Política Urbana, destacando a função social da propriedade e estabelecendo a responsabilidade do poder público municipal pela realização e implementação do planejamento urbano, com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988).

Em 2001, a Lei 10.257, conhecida como o “Estatuto das Cidades” regulamentou os dispositivos de política urbana estabelecidos em capítulo próprio da Constituição de 1988, definindo um conjunto de modernos instrumentos de

planejamento e gestão urbana, entre eles o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), previsto no art. 36 da referida Lei.

O EIV tem como propósito averiguar a adequação dos empreendimentos ao local de sua implantação e ao seu entorno, contemplando a análise dos efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade na qualidade de vida da população residente na área e em suas proximidades. Trata-se de um instrumento de precaução, que permite ao ente estatal tomar medidas preventivas com o fim de evitar o desequilíbrio no crescimento urbano e garantir condições mínimas de ocupação dos espaços habitáveis (MARICATO, 2010).

A Lei prevê que o EIV deverá ser exigido em “empreendimentos que modifiquem ou alterem substancialmente e negativamente, causando prejuízos extensos à flora, à fauna, às águas, ao ar e à saúde humana”. Contudo, o artigo 36 do Estatuto das Cidades não é autoaplicável. Cada cidade necessita aprovar uma Lei Municipal definindo os empreendimentos e atividades que dependerão de elaboração do EIV para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento (BASSUL, 2002).

Na maior parte dos municípios, inclusive no caso de Goiânia, a exigência de EIV se limita a empreendimentos comerciais e/ou industriais de grande impacto. Entretanto, diante do elevado déficit habitacional, é cada vez mais comum a construção de grandes empreendimentos de habitação popular que produzem fortes impactos no seu entorno e implicam em elevação da demanda por serviços urbanos

Especialmente a partir da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida, que disponibiliza amplos recursos para a construção de habitação popular, tem aumentado de maneira significativa a construção deste tipo de empreendimento. Na ausência de exigência legal para a realização do EIV essas edificações têm sido realizadas, via de regra, de maneira leviana no que se refere aos seus impactos em termos de adensamento populacional, em geral muito maiores do que a capacidade da infraestrutura e da oferta de serviços pré-existent.

O objetivo da presente pesquisa é averiguar a importância da utilização dos EIVs para o licenciamento de grandes empreendimentos habitacionais populares,

a partir do estudo de caso da implantação do Residencial Nelson Mandela, na cidade de Goiânia.

O Residencial Nelson Mandela (RNM) foi construído no Conjunto Vera Cruz, um bairro periférico na região noroeste de Goiânia-GO, uma das mais carentes da capital, localizado na saída para a cidade de Trindade. O Conjunto é dividido em duas partes, Vera Cruz I, e Vera Cruz II, e situa-se a cerca de 18 quilômetros de distância do centro da capital.

O Residencial Nelson Mandela (RNM) foi concluído em 2017, com 1.616 apartamentos, de 42,9m<sup>2</sup> cada. As unidades estão divididas em blocos de quatro andares com 16 apartamentos por bloco, quatro por andar. Estimando quatro moradores por apartamento, quanto estiver completamente ocupado representará um acréscimo populacional de 6.464 habitantes no bairro. Segundo os dados do censo 2010 do IBGE, o bairro Vera Cruz contava com 18.000 moradores naquela data, sendo considerado o nono bairro mais populoso de Goiânia.

Os moradores do Conjunto Vera Cruz, como a maior parte dos bairros da região noroeste da capital, já sofrem desvantagens importantes com relação aos equipamentos urbanos e comunitários, carecendo de uma boa qualidade de vida. Com esse incremento populacional, realizado sem a devida aplicação de um instrumento urbanístico de gestão democrática, os problemas locais serão intensificados.

Diante desse quadro, o problema de pesquisa formulado é o seguinte: Quais as consequências urbanas decorrentes da falta do EIV para empreendimentos residenciais de habitação popular ? A partir desse questionamento foi possível definir a hipótese da pesquisa, que é: os grandes conjuntos habitacionais de interesse popular podem ser causadores de importantes impactos na qualidade de vida da vizinhança e sobrecarga na infraestrutura urbana, que poderiam ser minimizados com a exigência de EIV como requisito para seu licenciamento.

A relevância desta pesquisa se justifica pelo intenso crescimento dos conjuntos habitacionais populares, provocando um adensamento populacional desordenado na periferia das grandes cidades, agravando a já limitada oferta de serviços e a situação de sobrecarga dos equipamentos urbanos e comunitários.

Os objetivos específicos do trabalho são:

- apresentar um contexto histórico do processo de regularização das habitações populares no Brasil;
- conhecer o processo de regulamentação da política urbana no Brasil e do Estatuto da Cidade;
- fazer levantamento dos impactos de vizinhança causados pelo empreendimento Residencial Nelson Mandela.

Para alcançar seus objetivos o trabalho será organizado em três capítulos, além dessa introdução. No primeiro capítulo será discutido a questão urbana em termos teóricos e de políticas públicas no mundo e no Brasil. O segundo capítulo se debruçará sobre o Estatuto das Cidades e seus novos instrumentos de gestão urbana, com destaque para os EIV. No terceiro serão apresentados e discutidos os resultados das pesquisas documental e de campo realizadas no RNM. Por fim, os principais resultados do trabalho serão retomados na conclusão.

## **1 PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E OS SEUS DESAFIOS**

A partir da revolução industrial, em meados do século XVIII na Inglaterra, difundiu-se pelo globo um novo tipo de sociedade em que parcela crescente das pessoas vive em cidades. A rápida transição de economias agrárias para sociedades urbano-industriais foi acompanhada de forte aceleração do crescimento populacional. No início do século XIX apenas 3% da população mundial vivia em cidades. Cinquenta anos depois, quando a revolução industrial já havia alcançado os principais países centrais, esta parcela já alcançava 15% da população do globo, trazendo enormes desafios para as crescentes aglomerações urbanas.

### **1.2 As Teorias Urbanas**

Entre os desafios que se colocam está o de entender, do ponto de vista teórico científico, essa nova realidade da vida urbana. Do ponto de vista teórico-científico, a questão urbana aparece de maneira mais importante nos campos da economia, da sociologia e da geografia.

Na sociologia a contribuição mais significativa é da sociologia urbana da Escola de Chicago, que se desenvolve no século XX entre as duas grandes guerras, lideradas por Robert Park e Ernest Burgess. O foco da escola é o estudo dos processos de interação entre indivíduos e comunidades no ambiente urbano (MONTE-MOR, 2006).

Segundo Choay (1997 Apud MONTE-MOR, 2006), diferentemente dos pensadores do século XIX que tratavam a cidade como um objeto, um modelo reproduzível, a Escola de Chicago pensa a cidade como um processo dinâmico. Existem duas variações dessa visão: a abordagem conhecida como “ecológica” e a vertente culturalista.

A visão “ecológica” se inspira no evolucionismo darwiniano, concebendo a constituição da cidade como um processo de adaptação social ao ambiente urbano. Nesse processo evolucionário a competição entre os indivíduos pela

sobrevivência na comunidade, e a emergência de consensos em torno de objetivos comuns, tendem a produzir um “mosaico humano” a partir de uma “segregação natural” da cidade em torno de valores e objetivos comuns (MONTE-MOR, 2006)

A abordagem culturalista da Escola de Chicago foi influenciada sobretudo pelas contribuições de Simmel e o conceito de tipo de ideal de Max Weber. Nessa visão, o processo dinâmico de crescimento e transformação das cidades se relaciona, sobretudo, a “variações em aspectos como o tamanho do grupo social, a natureza de suas relações e a heterogeneidade dos seus elementos componentes”, que transformam, simultaneamente, os indivíduos e as sociedades que eles integram. Trabalha-se com dois tipos ideais, a comunidade rural, de um lado, e o urbano industrial, de outro, como dois polos extremos de diferentes formas de comunidades humanas (MONTE-MOR, 2006, p.66).

No campo da teoria econômica, a questão urbana só se tornou relevante logo após a Segunda Guerra Mundial com o aparecimento da chamada “ciência regional” apoiada nos escritos de Walter Isard. A economia surgiu como ciência juntamente com a revolução industrial inglesa, em meados do século XVIII. Mas até o pós-guerra, no século XX, a questão do espaço esteve completamente ausente das principais teorias. Entretanto, alguns autores alemães, desconhecidos do mundo anglo saxão à época, desenvolveram um conjunto de teorias sobre a localização das atividades econômicas no espaço, que serviram de base para a síntese apresentada por Isard.

Esses autores construíram modelos abstratos de explicação da localização das atividades econômicas, tendo como variável chave os custos de transporte. Alfred Weber, em 1909, propôs um modelo conhecido como Triângulo Locacional e o conceito de “fatores locacionais” para explicar a decisão de localização das indústrias. Ainda que o foco da teoria não seja a questão urbana, a teoria contribuiu para compreender a estreita relação entre cidades e indústria (FERREIRA, 1991).

Contudo, as principais referências desse grupo de autores para o entendimento da temática são Walter Christaller e Auguste Lösch, que publicaram suas teorias nos anos 1930. Christaller desenvolveu um modelo baseado nos

conceitos de “lugar central” e “alcance dos bens” para explicar os determinantes do tamanho, número e distribuição das cidades. Para o referido autor, “lugar central” é um polo de oferta de serviços capaz centralizar uma área de influência no seu entorno, enquanto “alcance do bem”, seria a distância que o comprador está disposto a percorrer para adquirir determinado bem ou serviço (LEMOS e CROCCO, 2000).

Com esses conceitos o autor construiu um modelo de hierarquização dos centros urbanos, na qual os serviços especializados e de maior alcance se concentrariam nas cidades maiores, polarizando um conjunto de centros médios e pequenos em sua área de influência. Lösch, que foi discípulo de Christaller, incorporou no modelo a ideia de sistemas de áreas de mercado, permitindo explicar a hierarquia das redes urbanas em diferentes territórios (LEMOS e CROCCO, 2000).

Esses modelos das teorias de localização foram concebidos a partir do referencial liberal neoclássico, atribuindo ao equilíbrio de mercado o papel chave na dinâmica de distribuição das atividades econômicas no espaço. Entretanto, sua recuperação por Isard, em sua “Ciência Regional”, se deu no contexto de afirmação do intervencionismo keynesiano e do planejamento do pós-guerra, que foi dominante entre os anos 1945 e 1975. Assim, Isard recuperou elementos dos modelos de redes de cidades de Christaller e Losch no bojo de um esforço de elaboração de ferramentas de diagnóstico e planejamento urbano-regional.

Paralelamente, emergiu uma nova corrente teórica de desenvolvimento regional e urbano com uma abordagem crítica ao referencial neoclássico, incorporando uma visão de desequilíbrio keynesiana, “além de elementos de natureza sócio-política e econômico-institucional como dominação, heterogeneidade, assimetria, desigualdade e hierarquia” (FERREIRA, 1991, p.8).

Nessa corrente destacam-se as contribuições de François Perroux e Jacques Boudeville. Perroux desenvolveu o conceito de “polos de desenvolvimento”, observando que o desenvolvimento não ocorre de forma homogênea no espaço, mas sim a partir de polos dinâmicos que difundem impulsos de crescimento em sua área de influência. Mas enquanto Christaller colocou foco na força polarizadora dos serviços, a análise de Perroux considerou



principalmente os efeitos polarizadores das indústrias. Boudeville dialogou com as teses de Christaller, analisando o papel das cidades polos e das regiões polarizadas enquanto “sistema urbano”, a partir do referencial de Perroux, de quem foi orientando (FERREIRA, 1991).

Nos anos 1960 e 1970, quando começou a se esgotar a fase de crescimento do pós-guerra e a emergir a crise do estado keynesiano, afetando as condições de vida nas grandes cidades, mudou-se o eixo do debate sobre a questão urbana, saindo da discussão sobre o planejamento para a promoção do desenvolvimento em direção a análises muito mais críticas. Sociólogos como o francês Henry Levebvre e o espanhol Manuel Castells, e geógrafos como o inglês David Harvey, todos de orientação “neomarxista”, criticaram as pretensões do planejamento e destacaram que nas cidades capitalistas os cidadãos são mais objetos do que sujeitos do espaço social (MONTE-MOR, 2006).

No ambiente de insatisfação e agitação social que varreu o mundo em 1968, Lefebvre publicou sua obra-manifesto “O direito à cidade”, afirmando que a rápida urbanização sob a lógica da acumulação capitalista alienava os cidadãos e que as políticas urbanísticas em curso reforçavam o controle da população por parte do Estado autoritário planejador. Para o autor, a questão central era os cidadãos recuperarem sua condição de sujeitos do espaço social urbano (ARAUJO, 2012).

Castells publicou seu clássico “A Questão Urbana” no início dos anos 1970, onde enfatizava o papel dos movimentos sociais na transformação conflitiva da paisagem urbana. Harvey, por sua vez, em seu “A Justiça Social e a Cidade”, de 1973, se dedicou à questão da “consciência urbana” e ao papel da renda fundiária nos mecanismos de repartição espacial das classes sociais nos centros urbanos, com a formação de guetos e zonas de segregação (MONTE-MOR, 2006; LAVAL, 2013).

Um novo momento importante na produção teórica sobre a questão urbana se colocou a partir do avanço do paradigma da economia flexível e da discussão do movimento de globalização nos anos 1980 e 1990, mobilizando principalmente sociólogos e geógrafos. As principais temáticas nessa fase são a do paradigma das “cidades globais”, que tem a socióloga holandesa Saskia Sassen como uma

de suas principais referências, e o da “cidade informacional” e do “espaço de fluxos”, liderado por Castells. E, ainda, o da “metrópole pós-fordista” ou “metrópole flexível” que foca em temas como as relações entre local global e cidade-região, tendo como expoentes os geógrafos da “escola californiana”, como Michael Storper, Allen Scott e Edward Soja. Tem grande destaque ainda nesse debate contemporâneo a abordagem das cidades enquanto sistemas dinâmicos abertos, da canadense Janes Jacobs, e a questão das chamadas “cidades criativas”, na qual o norte americano Richard Florida é um dos principais autores (MONTE-MOR, 2006).

## **1.2 Questão Urbana e Políticas Públicas**

Na segunda metade do século XIX, a questão urbana já se colocava como um problema importante para as economias centrais da Europa e nos Estados Unidos, onde o processo de industrialização avançava rapidamente e, com ele o crescimento das cidades. A carência de moradias para a classe operária nascente e a insalubridade nas aglomerações urbanas conduziu à implementação das primeiras políticas voltadas para enfrentá-las.

A Inglaterra, berço da primeira revolução industrial, foi varrida por epidemias de cólera e tuberculose entre 1830 e 1840, o que induziu o governo daquele país a promover políticas sanitárias nas cidades industriais. Um estudo de Edwin Chadwick, em 1833, mostrou uma elevada relação entre más condições de habitação e a insalubridade e os focos de cólera. Diversos outros estudos foram patrocinados pelo governo inglês indicando a urgência de se instalar sistemas sanitários urbanos baseados na circulação contínua da água, com água pura chegando e águas servidas saindo. Indicavam, ainda, a instalação de sistemas de drenagem evitando a estagnação e a pestilência, além do planejamento adequado das vias urbanas para encurtar distâncias e facilitar as comunicações e, ainda, facilitar a circulação dos ventos e garantir maior acesso aos benéficos dos raios solares (CASSELI, 2007; DEBRASSI, 2006).

A grande riqueza de tais estudos foi que, além de identificar as medidas necessárias, eles apontavam para necessidade da intervenção do poder público.

Argumentavam que este era o único capaz de criar condições de financiamento para fazer face aos elevados custos, de coordenar os diversos setores e os órgãos do sistema sanitário, e de dispor do poder indispensável para exigir dos proprietários e construtores o cumprimento das novas normas de saneamento. Além disso, demonstravam que os investimentos em melhoria da salubridade e da higiene seriam recuperados em ganhos em termos de saúde pública e maior disposição para o trabalho (CASSELI, 2007).

Como consequência de tais estudos, o governo inglês adotou a Lei de saúde pública, em 1848, tornando a limpeza das vias públicas, fornecimento de serviços de água e esgoto, bem como coleta de lixo, obrigações do Estado (CASSELI, 2007; DEBRASSI, 2006).

No que se refere à questão habitacional, as poucas iniciativas que ocorreram no século XIX foram de âmbito não governamental. As experiências de construção de vilas e cidades operárias foram, quase sempre, de caráter filantrópico ou por meio de associações de mutuários, como nos casos da Inglaterra e da Alemanha. Moradias precárias construídas ou adaptadas pelo pequeno capital rentista atendiam parte importante da demanda operária por moradia. Cortiços em bairros mais antigos, loteamentos periféricos sem nenhuma infraestrutura e ocupações ilegais eram muito comuns (SILVA, 2008).

As primeiras intervenções urbanas de peso nesse período foram o plano de expansão de Barcelona, liderado pelo engenheiro Ildefons Cerdá, e o redesenho de Paris, conduzido pelo Barão Haussmann. Implementados nos anos cinquenta e sessenta daquele século, eram projetos extremamente arrojados, que inovaram no planejamento da infraestrutura de serviços, no sistema viário e no desenho de bairros. Essas iniciativas incorporavam “as preocupações higienistas que caracterizavam a cidade moderna: reforma e demolição de áreas e edificações degradadas em condições sanitárias precárias.” (MONTE-MÓR, 2006, p.35).

Do ponto de vista da habitação social, entretanto, intervenções como as de Barcelona e Paris foram na verdade anti-políticas, promovendo ampla erradicação de cortiços e outras ocupações indesejáveis, desalojando a população mais pobre (SILVA, 2008).

No século seguinte, o desenvolvimento da produção em massa fordista acelerou ainda mais o movimento de urbanização, impondo avanços nas políticas

e no planejamento urbano. Novas políticas urbanas foram implementadas, principalmente nas áreas mais industrializadas, no período entre as duas grandes guerras. Os instrumentos mais amplamente utilizados nesse período foram os de zoneamento do uso do solo. Em 1933 um grupo de urbanistas progressistas elaborou a Carta de Atenas definindo quatro funções básicas para a cidade - habitação, trabalho, recreação e circulação – defendendo que a cada função deveria ser objeto de um zoneamento específico definido por normas de utilização do espaço urbano (SILVA, 2008).

Programas públicos de habitação popular, a cargo de governos locais, ocorreram em diversas cidades da Inglaterra e, em menor grau, da França. Na Alemanha programas de habitação social sob responsabilidade das municipalidades foram ainda mais importantes, com destaque para as experiências como as de Berlin e Frankfurt, alavancadas pela ação de administrações socialdemocratas. O mesmo aconteceu nos países baixos entre 1918 e 1925, onde administrações socialistas conduziram ações ativas de promoção de habitação, acompanhadas de implantação de infraestrutura e políticas de controle do valor dos aluguéis (SILVA, 2008).

A partir da segunda guerra mundial, com o esforço de reconstrução e a difusão do padrão industrial fordista norte americano para o resto do mundo industrializado e parte da periferia, o mundo capitalista viveu um *boom* de crescimento que se tornou conhecido como os “30 anos de ouro”. Após 1945 emergiram condições particulares, em razão dos traumas produzidos pela crise de 1929 e pela incapacidade de manter a paz após a primeira guerra, somadas as ameaças representadas pela formação do bloco socialista e da guerra fria. Tais condições abriram espaço para que o crescimento econômico fosse acompanhado pelo avanço de políticas sociais e de desconcentração de renda nos países capitalistas centrais, principalmente na Europa onde emergiram os chamados estados de bem-estar social (*welfare state*) (MONTE-MÓR, 2006).

O crescimento econômico com melhoria na distribuição de renda produziu uma explosão populacional na Europa e nos Estados Unidos, com forte aumento da natalidade, redução da mortalidade, e intensa migração para atender os segmentos menos qualificados da expansão do emprego. Juntamente com o

crescimento da população verificou-se um novo salto na urbanização e um forte movimento de metropolização.

Na Europa, os anos do pós-guerra são marcados por fortes investimentos públicos em infraestrutura urbana, especialmente em habitação popular e transporte público. Esses investimentos vinculam-se, inicialmente, ao esforço de reconstrução para, em seguida, atender as exigências de reprodução da força de trabalho e de sua locomoção para o emprego, num quadro de rápido crescimento e de avanços sociais do *welfare state* (MONTE-MÓR, 2006).

A metropolização foi acompanhada pela extensão da mancha urbana e pela suburbanização e segregação espacial. Os elevados investimentos da política de infraestrutura urbana do estado do bem-estar asseguram moradia de maior qualidade para os nativos, ao mesmo tempo que concentram em grandes conjuntos habitacionais mais distantes, ou em regiões centrais mais degradadas, a crescente população de imigrantes de baixa renda. Mantém, entretanto, uma elevada oferta de serviços públicos no conjunto (SILVA, 2014).

Segundo Silva (2014), nos Estados Unidos a metropolização no período é mais intensa e a suburbanização mais ampla e de outra natureza. A profunda transformação urbana de Nova York no pós-guerra, capitaneada pelo urbanista Robert Moses, comparada por Harvey à empreitada de Haussmann na Paris do final do século XIX, ditou o padrão de suburbanização e segregação espacial das metrópoles norte americanas.

Juntamente com a política de abertura de grandes vias urbanas, destruição de quarteirões e bairros históricos inteiros e remoção de populações tradicionais, estabeleceu-se um conjunto de políticas (de viabilização de infraestrutura, garantia de hipotecas, oferta de vantagens fiscais) induzindo e viabilizando um ideal de moradia em subúrbio para a classe média branca. Essa política viabilizou uma rede de subúrbios em torno de Nova York com ampla oferta de serviços privados de alto padrão e ambientes qualificados, que asseguravam alta qualidade de vida com baixo custo relativo (SILVA, 2014).

O modelo se difundiu rapidamente pelas grandes metrópoles do país, estimulado por políticas públicas dando suporte ao capital imobiliário, e por oferecer espaços segregados privados alternativos para parte da população descontente com as crescentes restrições à segregação racial explícita nos

espaços públicos no período. Os dados desse movimento nos EUA são impressionantes: “Entre 1950 e 1980, 18 entre as 25 maiores cidades americanas perderam população, enquanto os subúrbios ganharam 60 milhões de pessoas (dessas, 38 milhões teriam migrado nos primeiros vinte anos); entre as 15 maiores áreas metropolitanas existentes em 1970, somente uma cidade tinha maior população que os subúrbios: Houston, no Texas “(SILVA, 2014, p.367).

Mais recentemente, as oportunidades de lucro representadas pela aquisição de áreas centrais degradadas e desvalorizadas nas regiões centrais das grandes metrópoles tem atraído os interesses da especulação imobiliária. Contando, mais uma vez, com o apoio do poder público em grandes projetos de recuperação desses espaços, dão origem ao processo conhecido como “gentrificação”. O movimento resulta em reocupação de áreas centrais por famílias de classe média e/ou novos empreendimentos comerciais e de serviços, deslocando a população mais pobre que ali vive (SMITH, 2006).

Outro fenômeno recente nas metrópoles dos países desenvolvidos, especialmente nos EUA, é a busca cada vez maior pelas chamadas *gated communities* (GC), que se assemelham aos chamados “condomínios fechados no Brasil”. Com as dificuldades em superar a crise e o aumento da pobreza e da insegurança, a tradicional segregação urbana norte americana, protegida apenas pelos muros invisíveis do preconceito e da desigualdade econômica, tende a não se sustentar mais sem a presença das cidadelas fortificadas a que estão acostumadas as elites da periferia do sistema (SMITH, 2006).

### **1.3 Questão Urbana e Políticas Habitacionais no Brasil**

A industrialização no Brasil começou a se desenvolver lentamente no período que vai da abolição da escravatura até a década de 1920. Assim como a indústria, a urbanização avançou a passos lentos nesse período. O índice de urbanização brasileiro passou de 6,8% para apenas 10,7%, entre 1890 a 1920. O processo começou a se acelerar, ganhando novo fôlego a partir da Revolução de 1930. Entre 1920 e 1940 o índice de urbanização saltou para 32%, com um ritmo de crescimento que foi o triplo da fase anterior (SANTOS, 1994, p. 22).

Entretanto foi após a segunda grande guerra, sobretudo a partir dos anos 1950 que a industrialização, e com ela o processo de urbanização, entraram em um novo patamar. A já comentada difusão internacional do padrão fordista de produção no pós-guerra alcançou também alguns países da periferia que já possuíam certa base industrial, entre eles o Brasil. Diferentemente dos países centrais, entretanto, essa industrialização fordista periférica foi fortemente concentradora, gerando enormes desigualdades sociais e espaciais, bem como produzindo uma urbanização ainda mais acelerada e desafiante (CASTRO, 2014).

Esse avanço do padrão fordista no Brasil, com um aprofundamento de seu desenvolvimento industrial, foi concentrado na região centro sul, especialmente em São Paulo. Esse movimento foi acompanhado por forte concentração da renda e rápida expansão populacional e urbana. Entre 1950 e 1970 o número de habitantes do país quase dobrou, saltando de 51,9 milhões para 70 milhões de habitantes, e a parcela urbana ultrapassou a rural, atingindo a marca de 55,9% (IBGE, 2018).

Foi também um período de intensa metropolização do país. Em 1950 apenas a cidade de São Paulo e a Guanabara (atual cidade do Rio de Janeiro), possuíam mais de 2 milhões de habitantes. Além dessas, só Recife tinha mais de 500 mil habitantes (524,7 mil). Em 1970 já eram 11 cidades com mais de 500 mil habitantes, das quais 5 com mais de um milhão. Além disso, as maiores cidades se espalharam, integrando-se aos municípios do seu entorno, dando origem a grandes metrópoles. Em 1970, as duas maiores áreas metropolitanas, a de São Paulo e a do Rio de Janeiro, somavam quase um terço da população urbana do país<sup>1</sup> (IBGE, 2018).

As metrópoles que surgiram desse processo de expansão acelerada e com forte desigualdade de renda, cresceram de forma desordenada, com enormes periferias pobres e violentas e sérios déficits de infraestrutura e de oferta de serviços urbanos. Na década de 1980, o crescimento populacional e das cidades continuou acelerado, mesmo no quadro da grave crise da dívida externa que

---

<sup>1</sup> Juntas, essas duas metrópoles possuíam 14,5 milhões de habitantes, correspondendo a 27,8% do total da população que vivia em cidades no Brasil em 1970. No início daquela década, por meio da Lei Complementar nº 14/1973, o governo institucionalizou a figura das Regiões Metropolitanas (RM), reconhecendo inicialmente nove delas: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Fortaleza, Salvador, Porto Alegre, Curitiba e Belém (SANTOS, 1994).



exauriu a capacidade de investimento do Estado, o que agravou ainda mais os já sérios problemas (SANTOS, 1994).

Do ponto de vista das políticas urbanas, no período inicial da industrialização, até os anos 1930, elas estavam voltadas para melhorar a operação do complexo agroexportador. Criavam-se comissões técnicas de sanitaristas e engenheiros para realizar reformas urbanistas, sobretudo nas cidades litorâneas. As reformas baseavam-se, sobretudo, em obras de urbanização portuária e de saneamento, buscando assegurar o funcionamento dos portos e evitar a interrupção dos fluxos de exportação (QUINTO JR, 2003).

Só a partir de 1920 a legislação urbanística do país, baseada até então nos Códigos de Posturas de origem colonial, passa a contar com códigos de obras e por leis de zoneamento urbano. Exemplos são a Lei de Loteamentos, de 1923, e o Código de Obras “Arthur Saboya”, de 1929, da cidade de São Paulo. Segundo Quinto Junior (2003), algum ordenamento urbano, até um certo “zoneamento” já estava de alguma forma delineado pelo Código de Obras. A preocupação quanto aos problemas urbanos até esse momento estava, entretanto, centrada nos temas da precariedade e a salubridade das edificações, a irregularidade na abertura de vias e na emergência da cidade “clandestina” em cortiços e loteamentos irregulares.

Com o avanço da urbanização nos anos 1950, foi ficando evidente a limitação da legislação e os instrumentos urbanísticos existentes para dar conta dos novos problemas. Contudo, diferentemente do que aconteceu nos EUA e, sobretudo, na Europa do *welfare state*, onde se o Estado foi obrigado a assumir grande parte da regulação social da produção da cidade, no Brasil a legislação urbanística manteve a perspectiva de regulação basicamente pelo mercado imobiliário, que excluía parcelas importantes da população.

Assim, enquanto nos países centrais se construiu, no pós-guerra, um urbanismo moderno, respondendo às demandas por construção de bairros residenciais para os trabalhadores, ampliação da infraestrutura de transporte, saneamento e lazer, a legislação urbanística no Brasil, no período, limitou-se a regulamentar a segregação socioespacial, não ultrapassando a tradição de policiar usos e ocupações do solo urbano (QUINTO JR, 2003).



A legislação evoluiu dentro do princípio “poder de polícia”, ao qual já nos referimos anteriormente, estando preocupada com o sentido da restrição de usos quanto ao tipo de atividade e ao tipo de conflito do solo urbano dos inclusos. A cidade é concebida como uma grande reserva de valor em que a legislação de zoneamento regular e o mercado de terras estão voltados para os empreendimentos imobiliários e não para uma política de regulação social da produção da cidade. [...] ao estabelecer o padrão urbanístico dentro das normas técnicas de habitabilidade e padrões de higiene para a classe média, não admitia a existência de uma parcela da população que residia em cortiços e habitações precárias, mas permitia que este tipo de habitação ficasse à margem da legislação edilícia (QUINTO JR., 2003, p.192).

No início dos anos 1960, no quadro de debates para uma maior democratização do processo de desenvolvimento brasileiro, realizou-se o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Ministério Trabalho e Previdência Social. Contudo, esse esforço de repensar a política urbana no Brasil em uma perspectiva mais inclusiva foi interrompido pelo golpe militar de 1964 (QUINTO JR., 2003).

Ainda segundo Quinto Junior (2003), foi somente a partir do golpe, que efetivamente se institucionalizou o planejamento urbano e regional no Brasil. Essa institucionalização, entretanto, se deu no âmbito de um projeto autoritário de modernização conservadora. Já em 1964 foram criados o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), centrando a política urbana na construção habitacional e implantação de infraestrutura, especialmente de saneamento e extensão viária. Os investimentos foram concentrados nas áreas centrais das grandes cidades do país, especialmente no Sudeste, buscando ampliar as condições urbano industriais de produção para permitir o aumento do consumo dos bens duráveis necessários ao avanço da industrialização em curso.

#### **1.4 Programas de Habitação Popular no Brasil até 1988.**

Ao lado das políticas de controle e uso do solo, a questão urbana no Brasil ficou restrita aos problemas de moradia. As políticas públicas no Brasil tiveram agendas restritas a segmentos específicos. Em geral ficaram limitadas ao sistema

de habitações alugadas que, depois do congelamento do aluguel em 1943, deram lugar ao aparecimento de loteamentos populares nas periferias distantes das cidades.

Diversos programas habitacionais foram implementados na tentativa de enfrentar o problema da moradia. Em seguida se apresentará, brevemente, os mais importantes.

### ***i. Institutos de Aposentadoria e Pensões***

Os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) foram os primeiros órgãos federais que atuaram na área habitacional no Brasil. Os IAPs, criados em 1930 com desígnio previdenciário, possibilitaram vários projetos do governo. Contudo, sua eficácia foi muito limitada, tendo produzido apenas 140 mil moradias ao longo de sua história, sendo grande parte dessas destinada ao aluguel. A criação da lei de Inquilinato, em 1942, limitava as possibilidades de lucro do aluguel, dificultando o acesso à habitação (FERREIRA, 2010).

Tratava-se de uma política habitacional que beneficiava principalmente os empreiteiros, além de não ser destinada à população de baixa renda, aquela que mais crescia no período:

[...] a “melhor” política habitacional era a “não política habitacional”, deixando a população mais pobre que migrava para os grandes polos industriais sem alternativas habitacionais, sem condições de acessar a terra urbanizada, e à mercê de loteadores clandestinos que disseminaram a ocupação informal e irregular das periferias (FERREIRA, 2010, p. 9).

A organização de um órgão que centralizasse a política habitacional só ocorreu em 1946, com a criação da Fundação da Casa Popular.

### ***ii. Fundação Casa Popular***

A Fundação Casa Popular (FCP) foi criada em 1946, no governo Getúlio Vargas, com o fim exclusivo de enfrentar o problema habitacional no Brasil. Seu projeto buscava avançar na produção de moradias, juntamente com o Estado, assegurando:

- Concentração de gestão;
- Fonte constante de recursos e
- Articulação da produção habitacional com o desenvolvimento urbano das cidades.

Em todo o período de sua existência, foram produzidos 143 conjuntos habitacionais, com um total de 18.132 unidades pelo FCP. Esse número de residências foi considerado baixo em comparação com os IAPs (PELUSO, 2011).

De acordo com PELUSO (1998) a instituição foi criada em um momento de crise, que chegou a seu ápice na II guerra mundial e nos anos seguintes, devido à enorme especulação imobiliária e ao aumento da construção de domicílios de luxo, em parte financiados com recursos previdenciários. No ano 1942 que ocorreu o congelamento dos aluguéis pela lei do Inquilinato com intuito de responder às carências de moradia, agravou-se a situação, desestimulando a colocação de novos imóveis para locação e provocando vários despejos (RIBEIRO et al., 1996).

Para agravar o problema, o crescimento da atividade econômica em decorrência da guerra gerou um aumento do processo de urbanização e migração do interior para grandes cidades, agravando a carência habitacional e o descontentamento geral.

A ausência de solução para a questão em âmbito nacional e a falha na integração com os municípios fez com que a política do FCP tivesse mais cunho político do que propriamente social (SCUSSEL, 1996).

### ***iii. Sistema Financeiro da Habitação / Banco Nacional da Habitação***

O Sistema Financeiro da Habitação (SFH) foi criado 1964, sendo o primeiro marco na história do no crédito imobiliário no Brasil. Neste mesmo ano foi criado o Banco Nacional da Habitação (BNH), por meio da lei 4.380, de autoria da deputada Sandra Cavalcanti, que veio a ser a primeira presidente do BNH (FGC, 2007).

O sistema ficou responsável não apenas pela construção habitacional, mas também pela implantação de infraestrutura, especialmente de saneamento e extensão viária. Com ele, consolida-se a política habitacional do Estado por meio produção de unidades habitacionais em larga escala (NETO et al, 2014).

Para assegurar a viabilidade do programa, estabeleceu-se um sistema de financiamento de longo prazo. O Sistema Financeiro Habitacional (SFH), captava recursos advindos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O FGTS foi criado em 1966, como um tipo de poupança compulsória, constituída por 8% dos salários do mercado de trabalho formal. Juntamente com o FGTS foi constituído o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), com base em poupança voluntária. O FGTS era destinado ao financiamento de obras destinadas à população de baixa renda, enquanto o SBPE, deveria financiar habitação para a classe média.

O BNH era um banco que não atendia diretamente o público, atuava indiretamente em bancos públicos e privados e por agentes promotores, tais como as COHABs e as companhias de água e esgotos. Foi extinto em 1986 pelo Decreto de Lei 2.291, sendo introduzido à Caixa Econômica Federal, e sucedeu todos os seus direitos, obrigações e gestão. No período que foi extinção estava vinculado no Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SILVA e TOURINHO, 2015).

Em seus 23 anos de atuação, de 1964 a 1986, o BNH financiou a construção de mais de 4 milhões de moradias, correspondendo a 25% de todas as unidades produzidas no Brasil no período (MARICATO, 2011). Cerca de 35% deste total foi destinado à população que tinha com renda entre 1 e 3 salários mínimo (s.m.). Para as famílias que tinham rendimento de 3 a 6 s.m., foram destinadas 21,8% do total das casas construídas. O maior quinhão, contudo, foi para os que tinham rendimento de 6 a 10 s.m., que ficaram com 43,2% das unidades (COMPANS, 2011).

Assim, os recursos do programa habitacional foram dirigidos principalmente para o financiamento de imóveis para as classes médias, empurrando os segmentos mais pobres para habitações precárias em ocupações irregulares.

## **2 ESTUDOS DE IMPACTO DE VIZINHANÇA: INOVAÇÕES E INSTRUMENTOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NO ESTATUTO DAS CIDADES**

O processo de urbanização rápido e desordenado que ocorreu no Brasil trouxe inúmeras consequências negativas no aspecto social, ambiental e econômico, devido a intensificação do uso e ocupação do solo. Como o Estado não estava preparado para lidar com a complexidade das questões urbanas, os problemas foram se intensificando, as desigualdades sociais e o déficit habitacional adquirindo proporções cada vez maiores e conseqüentemente mais trabalhadores vivendo em condições precárias (MARICATO, 2010).

O cenário urbano brasileiro no século XX era totalmente caótico e precarizado. Algumas intervenções urbanas foram realizadas com o intuito de melhorar o ambiente urbano, como por exemplo: intervenção realizada no Rio de Janeiro durante a administração de Pereira Passos (1902 a 1906) e em Salvador com J. J. Seabra (1912 a 1916) (VALÉRIO, 2012).

Em 1963, surge uma das primeiras propostas de reforma urbana, no Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, no Hotel Quitandinha em Petrópolis- RJ. O evento reuniu aproximadamente 70 profissionais multidisciplinares com o objetivo de investigar e propor soluções aos principais problemas urbanos da época, principalmente os relacionados à habitação. Sobre os resultados dessa reunião, Bassul (2002) destaca:

O relatório final desse encontro, conhecido como "Seminário do Quitandinha", hotel em Petrópolis (RJ) que o sediou, incluiu a seguinte proposta: "Que o Poder Executivo envie projeto de lei ao Congresso Nacional corporificando os princípios de Política Habitacional e de Reforma Urbana aprovados neste seminário". O documento chegava a descrever, detalhadamente, o conteúdo da lei reclamada. A reivindicação do Quitandinha levou vinte anos para ser atendida e, mesmo assim, o resultado foi pouco animador. Em 1983, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional o projeto de Lei N°. 775, espécie de "pai" do Estatuto da Cidade (BASSUL, 2002, p. 41).

O documento originado neste seminário foi denominado de "Conclusões do Seminário de Habitação e Reforma Urbana". O conteúdo do documento destacou a gravidade dos problemas relacionados à habitação, apresentou recomendações

para elaboração de projeto de lei sobre política urbana e habitacional, continha princípios que inspiraram a construção dos fundamentos da reforma urbana que mais tarde foram incorporados na legislação. São exemplos de originalidade e relevância das afirmações descritas no documento:

a) a situação habitacional do Brasil [caracteriza-se] pela desproporção cada vez maior, nos centros urbanos, entre o salário ou a renda familiar e o preço de locação ou de aquisição de moradia, [dado que] o significativo número de habitações construídas tem se destinado quase exclusivamente às classes economicamente mais favorecidas”; b) nos maiores centros urbanos do País, a população que vive em sub-habitações (...) é grande e crescente, tanto em números absolutos como relativos; c) concorre para agravar o déficit de habitação (...) a incapacidade já demonstrada de obterem-se, pela iniciativa privada, os recursos e investimentos necessários ao aumento da oferta de moradias de interesse social (...); d) a ausência de uma política habitacional sistemática (...) vem ocasionando efeitos maléficos ao desenvolvimento global do País, baixando de modo sensível o rendimento econômico-social desse mesmo desenvolvimento; e) entre “os direitos fundamentais do homem e da família se inclui o da habitação” e sua realização exige “limitações ao direito de propriedade e uso do solo” e se consubstancia “numa reforma urbana, considerada como o conjunto de medidas estatais visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias”; f) é de grande importância para a política habitacional a formação de uma consciência popular do problema e a participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades (SERRAN, *op. cit.*, p. 55-58).

Durante esse mesmo período, a população também se concentrava nas Reformas de Bases, que elaboravam propostas voltadas à educação, cultura, saúde e administração pública, além das Reformas Urbana e Agrária (MARICATO, 2010).

## **2.1 Participação dos Movimento Sociais**

Por volta da década de 1970, cresceram os movimentos sociais urbanos reivindicando melhores condições de vida e liberdade política. Foi a partir dessa década que se iniciou um movimento de reforma urbana de abrangência nacional e focado nos mesmos ideais: reduzir as desigualdades sociais nas cidades e lutar por uma cidade melhor para todos (VALÉRIO, 2012).

Mesmo com a grande repressão aos movimentos populares nos anos da ditadura, os movimentos não paravam de crescer e contavam com o apoio da Igreja Católica, profissionais, entre diversas outras entidades.

[...] setores da Igreja Católica, especialmente aqueles ligados à Teologia da Libertação, tiveram papel fundamental nesse despertar dos movimentos sociais urbanos. Em 1975, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) divulga um documento intitulado “Uso do Solo e Ação Pastoral”, contendo críticas à especulação imobiliária e reivindicando a função social da propriedade (MARICATO, 2000, p. 23).

A partir dos anos 80 os movimentos de luta por moradia também incorporam as questões urbanas e começam a resistir aos despejos e ações de reintegração de posse, além de reivindicarem a maior participação popular na elaboração de programas habitacionais (CARVALHO; ROSSBACH, 2010). No mesmo período, surge o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) que conseguiu reunir de uma vez por todas os diversos movimentos populares espalhados pelo Brasil. O MNRU reuniu movimentos sociais relacionados ao transporte, saneamento básico, saúde, cultura e moradia e integrou diferentes associações de profissionais, entidades sindicais e acadêmicas, políticos, ONG's e a Igreja Católica (SOUZA, 2003; MARICATO, 2010).

Em 1982 foi elaborado um documento denominado “Solo Urbano e Ação Pastoral” foi aprovado durante a 20ª Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Este documento criticava o acúmulo de terras ociosas no ambiente urbano com fins de especulação imobiliária, criticava fortemente as ações do Estado de desapropriação de favelas e de habitações informais e sugeria a regularização fundiária, cumprimento da função social da propriedade urbana, entre outros (CNBB, 1982).

No ano de 1983 foi elaborado um projeto de lei nº 775/83 intitulado Lei do Desenvolvimento Urbano (LDU) com o principal objetivo de proporcionar melhorias na qualidade de vida das pessoas nas cidades. Estavam contidos nesse projeto de lei muitos instrumentos e diretrizes que fizeram parte da Emenda Popular de Reforma Urbana apresentado na Assembleia Constituinte anos mais tarde. São exemplos de alguns desses princípios:

[...] a possibilidade de o poder público realizar desapropriações de imóveis urbanos visando à renovação urbana ou para combater a



estocagem de solo ocioso; o direito de preempção (preferência); a taxação da renda imobiliária resultante de fatores ligados à localização do imóvel; o direito de superfície; o controle do uso e ocupação do solo; a compatibilização da urbanização com os equipamentos disponíveis; o condicionamento do direito de propriedade (imposto progressivo e edificação compulsória); a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda; o reconhecimento jurídico da representação exercida pelas associações de moradores; o estímulo à participação individual e comunitária; o direito de participação da comunidade na elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; a legitimação do Ministério Público para propor ações em defesa do ordenamento urbanístico (BASSUL, 2010, p. 76).

Em 1987 foi criado o Fórum da Reforma Urbana com o objetivo de integrar todos os movimentos urbanos que se encontravam fragmentados pelo Brasil, a fim de lutarem em unanimidade pelos aspectos prioritários da política urbana. Todos os pontos discutidos nesse Fórum deram origem à proposta de Emenda Constitucional de Iniciativa Popular, com mais de 130 mil subscrições, que foi entregue na Assembleia Constituinte. Com isso, foi incorporado à CF um capítulo exclusivo sobre as cidades e sua função social.

O ano de 1990 foi marcado por uma mobilização nacional em favor da moradia. Neste mesmo ano ocorreu o I Seminário Nacional de Moradia Popular, realizado pelo Conselho Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) que buscou mobilizar grupos nacionais a favor do projeto de lei de iniciativa popular do Fundo Nacional de Moradia Popular. Surgiram no mesmo ano o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) e a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) que fortaleceram as conquistas nesse segmento.

Algumas dessas conquistas podem ser destacadas. Em 1991 foi apresentado o Projeto de Lei do Fundo Nacional de Habitação Popular como iniciativa da sociedade civil, com um milhão de subscrições de eleitores. No ano de 2005, o projeto foi aprovado na Câmara Federal como Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Em 2001 houve a promulgação do Estatuto da Cidade, que regulamentou os artigos 182 e 183 da CF. O ano de 2003 foi marcado pela criação do Ministério das Cidades. E a realização da 1ª Conferência Nacional das Cidades que envolveram 3.400 municípios de todos os Estados federativos. Em 2004 houve a criação do Conselho Nacional das Cidades como órgão consultivo do Ministério das Cidades e a criação do Programa Nacional de



Regularização Fundiária Urbana e, por fim em 2005 houve a aprovação da Lei Federal do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o lançamento da Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo prevendo a elaboração do plano para todas as cidades com mais de 20 mil habitantes. O FNHIS impactou o Brasil de uma forma tão positiva que diversos países da América Latina passaram a criar mecanismos semelhantes (CARVALHO; ROSSBACH, 2010; MARICATO, 2010).

Como já foi demonstrado, durante anos os movimentos populares pressionaram os governantes a fim de que a questão da igualdade social e o acesso às terras urbanas fossem tratados com certa prioridade. O Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) uniu diferentes agentes da sociedade na luta por um mesmo ideal que era uma cidade melhor e mais igualitária para todos (MARICATO, 2000).

Durante o processo de elaboração da Constituição de 1988, o MNRU conseguiu atender os critérios da Assembleia Constituinte e enviou ao Congresso Nacional a Emenda Popular de Reforma Urbana. A partir desta emenda que foi inserido na Constituição Federal (CF) os artigos 182 e 183 que estabeleceram a gestão da política urbana brasileira. De uma forma inédita a cidade foi mencionada na CF “com o intuito de assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social” (OLIVEIRA, 2001, p.8).

Contudo, muitos outros princípios contidos na emenda só passaram a integrar a ordem jurídica urbana a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 2001 que veio para regulamentar os artigos 182 e 183 da CF (VALÉRIO, 2012).

## **2.2 Estatuto das Cidades**

O Estatuto da Cidade se constitui em um instrumento jurídico inovador baseado nos princípios da gestão democrática da cidade, do direito à moradia, à infraestrutura urbana e aos serviços públicos de qualidade e equidade, do direito às cidades sustentáveis, da justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes

do processo de urbanização, com vistas à melhoria na qualidade de vida das atuais e próximas gerações (BORDIN, 2012).

O projeto de Lei que se transformou em Estatuto da Cidade não foi proposto por um arquiteto, geógrafo, urbanista ou alguém ligado aos movimentos de reforma urbana, mas sim pelo senador Pompeu de Sousa, que era jornalista e professor. O projeto de lei nº 181 foi apresentado no ano posterior à nova CF, mais especificamente em 28 de junho de 1989. O projeto foi aprovado no Senado um ano após o envio e posteriormente foi encaminhado à Câmara dos Deputados, onde permaneceu por 11 anos e recebeu diversas emendas que modificaram bastante o projeto inicial.

O Senador Pompeu de Sousa justificava que o projeto tinha como objetivo reduzir a indevida valorização imobiliária que dificultava o acesso da população menos favorecida aos terrenos para habitação. Por evidenciarem a questão da função social da propriedade, o projeto de lei foi fortemente criticado pelo setor empresarial, que se recusou até mesmo em discutir sobre o assunto (ARAÚJO, RIBEIRO, 2000). O Estatuto da Cidade foi repudiado por todos os representantes do capital imobiliário (empresas de construção civil, grandes proprietários de terras, incorporadoras entre outros interessados). Na contramão estava o MNRU que lutava pela aprovação da lei a fim de regulamentar os artigos 182 e 183 da CF que tratavam da política urbana e tornar eficazes os todos os instrumentos urbanísticos (SAULE JR., 2003).

**Art. 182.** A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. **Art. 183.** Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, artigos 182 e 183).

O artigo 182 fixou que a política de desenvolvimento urbano deverá ser executada pelo poder público municipal visando à garantia do bem-estar dos habitantes e funções sociais da cidade utilizando como principal instrumento urbanístico o plano diretor. Já o artigo 183 estabeleceu que todas as pessoas que não forem proprietárias de outros imóveis urbano ou rural e estiverem utilizando alguma área urbana (de até 250m<sup>2</sup>) para habitação por cinco anos ininterruptamente, poderá adquirir o domínio daquele lugar. A partir desse artigo, muitas áreas urbanas que se localizavam em favelas, áreas de proteção permanente e até mesmo os loteamentos clandestinos, passaram a ter condições legais de serem regularizados (OLIVEIRA, 2001).

Após tramitar por 11 anos na Câmara dos Deputados, finalmente entrou em vigor a Lei Federal nº 10.257 de 2001, também denominada de Estatuto da Cidade. O estatuto da cidade trouxe grande expectativa à sociedade brasileira porque importantes questões que vinham sendo discutidas desde a década de 1970 foram incluídas nesta lei, como por exemplo: a garantia da população às cidades sustentáveis que inclui o direito à moradia de qualidade, ao saneamento ambiental adequado, à infraestrutura urbana, direito ao trabalho e também ao lazer; gestão democrática da cidade com envolvimento da população durante todo o processo de elaboração e execução dos programas que visam o desenvolvimento das áreas urbanas (RODRIGUES, BARBOSA, 2010). A partir do Estatuto da Cidade novas possibilidades surgiram para realização de gestão mais sustentável das cidades. As inovações do estatuto de acordo com Miranda (2009) foram em três áreas, a saber:

- 1) A possibilidade de indução e controle das formas de ocupação do solo, a partir de novos instrumentos urbanísticos;
- 2) a possibilidade de garantir o acesso à terra urbanizada e à regularização fundiária urbana;
- 3) a institucionalização da participação da sociedade em espaços de decisão sobre as políticas de desenvolvimento urbano (gestão democrática) (MIRANDA, 2009, p.157).

O Estatuto apresenta regras e recomendações para a política urbana que é válida para todas as cidades com mais de 20.000 habitantes, turísticas ou pertencentes a regiões metropolitanas, mas isso não significa que os demais municípios não possam adotar as suas diretrizes e instrumentos para melhor

gestão local. Para isso, o estatuto da cidade foi dividido em cinco capítulos (Quadro 1).

Quadro 2- Perguntas- chaves para atingir os objetivos propostos pelo Estatuto da Cidade

Capítulo I	Diretrizes Gerais	Que cidade queremos?
Capítulo II	Instrumentos	Como alcançar esta cidade?
Capítulo III	Plano Diretor	Onde estarão registradas as regras para se alcançar esta cidade?
Capítulo IV	Gestão Democrática	Quem estabelece estas regras?
Capítulo V	Disposições Gerais	Prazos e sanções pelo não cumprimento das regras.

Fonte: Pinheiro, 2012, p. 59.

O estatuto da cidade estabelece que a gestão das cidades deva ocorrer de forma democrática, com a participação dos diferentes grupos sociais em todas as etapas do planejamento urbano. Também estabelece o direito a cidades sustentáveis, à moradia digna, à terra urbana, saneamento ambiental, acesso aos equipamentos urbanos e comunitários de forma justa e com qualidade, direito ao lazer, trabalho, ao transporte e todos os demais serviços urbanos. O estatuto da cidade veio para reforçar e garantir o direito à cidade e priorizar o bem-estar dos habitantes da cidade, especialmente aqueles que sofrem com a exclusão e marginalização social (ANTONUCCI, 2008; MATOS, 2002). Chamié (2010) ainda destaca que o estatuto demonstra:

[...] grande cuidado com as questões ambientais, com a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, com o patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico e, ainda, com a ordenação do uso do solo, inclusive fornecendo importantes instrumentos na tentativa de assegurar o direito às cidades sustentáveis, como explicitado na própria Lei, direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações, visando à melhor ordenação do espaço urbano (CHAMIÉ, 2010, p. 38).

O Estatuto da Cidade, além de dar ênfase à gestão democrática da cidade no processo de planejamento e tomada de decisão, também destaca a questão da regularização fundiária, por meio de instrumentos jurídicos

importantes que proporcionam a regularização dos espaços urbanos irregulares/ilegais ocupados por famílias de baixa, reforçando o direito à moradia e acesso à infraestrutura urbana. Além disso, apresenta instrumentos inovadores com o objetivo de cumprir a função social da propriedade (SCHVASBERG, 2011).

Ao estabelecer as diretrizes gerais da política urbana, o estatuto da cidade trouxe grandes avanços e esperança de se obter uma gestão democrática e garantir as funções sociais da cidade (SCHVASBERG, 2011).

A função social da cidade e da propriedade urbana representam princípios básicos de extrema importância do Estatuto da Cidade e estão descritas no artigo 5º da CF “é garantido o direito de propriedade; a propriedade atenderá a sua função social” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, art. 5º incisos XXII e XXIII). Essas diretrizes são balizadoras aos municípios para aplicação dos instrumentos de política urbana, ou seja, o poder público municipal ficará responsável em assegurar que as propriedades urbanas atendam a sua função social, a fim de satisfazer as necessidades comuns de todos os habitantes (CURY, 2011).

O artigo 2º da Lei 10.257 de 2001 apresenta 18 diretrizes que devem ser seguidas pelo poder público para garantir a ordenação e desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Serão apresentadas algumas diretrizes consideradas mais relevantes. A primeira diretriz se refere à garantia do direito a cidades sustentáveis:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 2001, art. 2º).

Essa diretriz estabelece a necessidade de a política urbana ser conduzida sempre considerando que os brasileiros possuem direito à cidade sustentável, mais justa, humanizada e democrática. O direito à cidade está fundamentado no artigo 5º da CF sendo, portanto, um dos direitos fundamentais da população brasileira. Dessa forma, a política urbana implementada nos municípios deve assegurar aos cidadãos o pleno exercício do direito à cidade. Isso significa fornecer condições adequadas de vida, infraestrutura urbana de qualidade,

exercício da cidadania e desfrute de todos os direitos humanos, que incluem direitos políticos, socioambientais, culturais, econômicos e, principalmente, o de participar ativamente na gestão da cidade. Sobre esse aspecto, o EC buscou estabelecer objetivos que estivessem em consonância com os diversos acordos internacionais como, por exemplo: Conferência Mundial sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, ECO-92 e Agenda Habitat II que foi resultado da Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, realizada em Istambul no ano de 1996 (OLIVEIRA, 2001).

II – gestão democrática 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 (BRASIL, 2001, art. 2º).

A segunda diretriz estabeleceu a relevância da participação popular na viabilização da gestão democrática das cidades. A participação ocorre por meio das diferentes associações representativas dos segmentos sociais, por exemplo: associação filantrópica, de pais e mestres, de classes profissionais/empresariais, de consumidores, produtores, associações culturais, desportivas ou sociais. Durante os processos de formulação, execução e acompanhamento dos planos, programas ou projetos de desenvolvimento urbano, os indivíduos ou grupos sociais têm a oportunidade de apresentarem suas propostas por meio dessas associações.

A democracia participativa é um instrumento de garantia dos direitos fundamentais. A participação popular é respeitada quando todos os grupos sociais, especialmente, os excluídos que não possuem “voz política”, são incluídos e ouvidos durante os processos acima citados. Gestão democrática da cidade significa conciliar os conflitos de interesse dos diferentes grupos sociais nas esferas públicas e democráticas, buscando soluções que proporcionem o bem-estar da coletividade.

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social (BRASIL, 2001, art. 2º).

O Estatuto da Cidade demonstra aqui a necessidade do estabelecimento de parcerias entre poder público e os diferentes grupos representantes da sociedade civil para colaborarem juntos nas etapas da política urbana (planejamento, execução, fiscalização, monitoramento) com o intuito de promover o interesse social. Entretanto, o que se observa desde a promulgação desta lei é a existência de parcerias entre poder público e setor privado com o objetivo de beneficiar, principalmente, o capital imobiliário.

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (BRASIL, 2001, art. 2º).

Esta diretriz se baseia no princípio do bem-estar ambiental. O desenvolvimento urbano envolve processos que causam desequilíbrios sociais e ambientais. Desta forma, esta diretriz recomenda que o planejamento e o desenvolvimento das cidades ocorram levando em consideração as interações entre desenvolvimento urbano, econômico e a proteção ao ambiente. Para isso, sugere uma adequada disposição espacial dos habitantes e das atividades econômicas, como indústrias e comércios no ambiente urbano, de forma compatível com o meio ambiente natural, devendo levar em consideração a área de influência desses empreendimentos econômicos, de modo a prevenir e recuperar os problemas e efeitos negativos ao meio ambiente natural desencadeados pelo crescimento urbano.

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais (BRASIL, 2001, art. 2º).

O Estatuto estabeleceu como diretriz à política urbana a equidade do acesso aos equipamentos urbanos e comunitários. De acordo com a Lei nº 6.766 de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, equipamentos comunitários se referem aos serviços públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares; e os equipamentos urbanos estão relacionados ao abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coleta de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado. Dessa forma, essa diretriz aponta a necessidade de



os serviços públicos serem distribuídos no espaço urbano de forma igualitária e levando em consideração as características, interesses e necessidades locais.

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento sócio-econômico do Município e do território sob sua área de influência (BRASIL, 2001, art. 2º).

Apesar de a lei ser denominada “Estatuto da Cidade”, esta diretriz busca evidenciar a relação de dependência entre o ambiente urbano e rural, ou seja, o estatuto vai além do urbano. O estatuto reconhece que as áreas urbanas influenciam as rurais e vice-versa, dessa forma os princípios e instrumentos do EC valem também para as áreas rurais. Essa diretriz confirma a responsabilidade dos municípios no controle do uso e ocupação do solo nas áreas rurais, tendo em vista o desenvolvimento social e econômico de todo o território.

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência (BRASIL, 2001, art. 2º).

Além de incorporar o conceito de direito às cidades sustentáveis, esta diretriz aborda a questão da sustentabilidade de uma forma mais ampla que incluiu a sustentabilidade social, econômica e ambiental. Para isso, recomenda que os padrões de produção e consumo de bens, serviços e a expansão urbana busque a compatibilidade social (respeitando os direitos sociais, buscando uma sociedade mais justa e humanizada), compatibilidade ambiental a partir da utilização racional dos recursos naturais renováveis e não renováveis, e compatibilidade econômica com a gestão mais eficiente dos recursos financeiros.

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (BRASIL, 2001, art. 2º).

Por meio desta diretriz o EC busca reverter a crescente especulação imobiliária encontrada comumente nas cidades brasileiras. Os grandes proprietários de imóveis urbanos e/ou empresas imobiliárias adquirem áreas ou empreendimentos em locais com pouca ou nenhuma infraestrutura urbana e as retêm por anos até a implantação de equipamentos urbanos no entorno que proporcionará valorização desses imóveis. A partir dessa diretriz o governo deverá atender não apenas as necessidades mais urgentes da população e



privilegiar os grupos imobiliários, mas distribuir de forma justa os benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais (BRASIL, 2001, art. 2º).

A décima diretriz apresenta a função redistributiva da política urbana e adequação dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano. Dessa forma, os impostos, taxas e repasses orçamentários devem promover a justiça social e o bem-estar dos diferentes grupos sociais, especialmente aqueles mais vulneráveis e excluídos socialmente (OLIVEIRA, 2001). Esta diretriz está baseada nos princípios da Lei complementar nº 101 de 4 de maio de 2000 que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, também conhecida como Lei da Responsabilidade Fiscal.

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (BRASIL, 2001, art. 2º).

Ao incluir o conceito de direito às cidades sustentáveis, o EC também reconheceu a proteção ao ambiente construído e ao patrimônio em todos os seus aspectos (cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico). É interessante destacar que o ambiente natural e construído e o patrimônio, em todos os seus aspectos, devem ser protegidos, preservados e recuperados. Muito se perdeu, durante o processo de urbanização das cidades brasileiras, em relação ao patrimônio cultural, histórico e artístico. De acordo com Villaça (1999) o planejamento urbano no Brasil passou por cinco correntes distintas; no período entre o século XIX e início da década de 1930 foram atuantes as correntes do zoneamento, dos planos de embelezamento e melhoramento, do urbanismo “sanitarista” e dos planos de infraestrutura. Nesse período, muito se perdeu com relação ao patrimônio histórico e cultural, porque os planos provocaram profundas transformações e revitalizações nas cidades que praticamente desconsideraram a necessidade de preservar e proteger a identidade e as memórias do lugar. Essa diretriz destaca a importância de todos esses aspectos serem considerados na

política urbana e recomenda que os mesmos não devam apenas ser protegidos e preservados como também recuperados.

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (BRASIL, 2001, art. 2º).

Uma das principais reivindicações dos movimentos sociais nas décadas de 1970 e 1980 era o direito à moradia digna nas cidades (MARICATO, 2010). Durante o rápido e desordenado processo de urbanização do Brasil o cenário social era degradante, os trabalhadores viviam em péssimas condições de habitação e não tinham acesso aos equipamentos urbanos e comunitários, ou seja, o déficit habitacional cresceu de maneira assustadora e como consequência disso, a população de baixa renda passou a ocupar áreas irregulares, afastadas dos centros urbanos, dando origem às favelas, loteamentos urbanos irregulares e ocupação de áreas ambientais legalmente protegidas. O estatuto da cidade busca reverter essa situação de ilegalidade e proporcionar segurança jurídica de proteção ao direito de moradia para milhares de pessoas pobres que vivem em favelas, periferias, cortiços e loteamentos populares irregulares e/ou ilegais. Ao regularizar essas áreas, o poder público também ficará obrigado a fornecer infraestrutura urbana de qualidade como, por exemplo, saneamento básico, equipamentos educacionais e de saúde, entre outros. No caso de áreas ambientais protegidas, a oferta dessa infraestrutura urbana mais robusta fica limitada.

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais (BRASIL, 2001, art. 2º).

O objetivo dessa diretriz é simplificar a legislação, principalmente em cidades com grande contingente de pessoas pobres, a fim de aumentar a oferta de lotes e moradias pelo mercado formal, sem prejudicar a qualidade ambiental.

XVI – Isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao

processo de urbanização, atendido o interesse social (BRASIL, 2001, art. 2º).

O Estatuto recomenda igualdade de condições e regras para agentes públicos e privados quanto ao uso e ocupação do solo urbano, procedimento para aprovação e licenciamento de obras, ou seja, as regras devem ser respeitadas por todos, não havendo concessão de facilidades e privilégios a determinados grupos sociais. A produção da cidade é resultado de um tratado entre agentes públicos e privados e para que haja harmonia e justiça social, ambos devem respeitar esses acordos estabelecidos.

### **2.3 Instrumentos da Política Urbana: Estudo de Impacto de Vizinhança**

O Estatuto da Cidade apresenta diversos instrumentos que podem aplicados isoladamente ou em conjunto, a fim de articular as políticas habitacionais, fundiária, econômica, sociais e ambientais, visando o uso ordenado, justo e equilibrado do território e, sobretudo, que atenda às necessidades da população proporcionando-lhes qualidade de vida urbana. Chamié (2010) ressalta que “o Estatuto normatizou diversos instrumentos utilizados pelos agentes que constroem a cidade, na tentativa de avaliar e suprir as necessidades da vida contemporânea, e impor limites, pois além de preocupar-se com um maior planejamento dos centros urbanos, demonstra grande cuidado com as questões ambientais” (CHAMIÉ, 2010, p.38). A mesma autora destaca que os instrumentos urbanísticos apresentados pelo estatuto da cidade são essenciais para garantia da função social da cidade e preeminência dos interesses públicos.

Os instrumentos da política urbana são apresentados na primeira sessão do capítulo dois do Estatuto da Cidade. São seis instrumentos no total, entretanto, dentro de alguns instrumentos existem outros “subinstrumentos” que somados aos gerais perfazem 37 instrumentos da política urbana. Os três primeiros instrumentos apresentados são: planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e planejamento municipal. Dentro do planejamento municipal existem oito

“subinstrumentos”, a saber: plano diretor; disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais e os planos de desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 2001).

Os demais instrumentos apresentados no artigo 4º da Lei 10.257/2001 são: os institutos tributários e financeiros que incluem mais três “subinstrumentos” (imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU, contribuição de melhoria e incentivos e benefícios fiscais e financeiros); institutos jurídicos e políticos (desapropriação, servidão administrativa, limitações administrativas, tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano, instituição de unidades de conservação, instituição de zonas especiais de interesse social, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas, regularização fundiária, assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, referendo popular e plebiscito, demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e legitimação de posse); e o último instrumento previsto é o estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

Pelo fato de o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) proporcionar a participação social nos processos de decisão em licenciamentos urbanísticos, pode-se considerá-lo um dos principais instrumentos de controle social e sustentabilidade local que fora estabelecido pelo Estatuto da Cidade (ROCCO, 2009). É importante ressaltar também que o EIV é simultaneamente um estudo de natureza técnica, instrumento de mediação de conflitos e de implementação dos objetivos da política urbana (SCHVASRBERG; MARTINS; CAVALCANTI (2016).

Instrumentos muito semelhantes ao EIV já eram aplicados por alguns municípios brasileiros, antes mesmo da promulgação do Estatuto da Cidade (ROCCO, 2009). O município de Porto Alegre, por exemplo, já previa instrumentos de avaliação de impactos urbanísticos no seu plano diretor de 1980. O Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU) deveria ser apresentado previamente

à aprovação de empreendimentos de impacto (CYMBALISTA, 2009). Desde 1994 que o município de São Paulo- SP já dispunha da regulamentação de um instrumento de avaliação de impacto de vizinhança, era o Relatório de Impacto de Vizinhança- RIVI que fora instituído pelo Decreto nº. 34.713 de 1994 (COSTA et al., 2012). O plano diretor de 1994 de Natal-RN também já constava a necessidade de apresentação do relatório de impacto de vizinhança para empreendimentos de impacto. A cidade de Mauá-SP também exigia, desde 1998, relatórios de impacto para empreendimentos causadores de impactos urbanísticos e no trânsito (CAMPOS, 2005).

O zoneamento urbano era um dos instrumentos utilizados para mediar os conflitos de vizinhança, garantir a proteção da qualidade de vida nos bairros, principalmente daqueles ocupados por residências unifamiliares, tendo em vista que esses empreendimentos provocam profundos impactos na vizinhança como, por exemplo, sobrecarga da infraestrutura urbana (energia elétrica, abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, telefonia, internet, drenagem urbana), do sistema viário, dos equipamentos de saúde, educação, segurança, entre outros impactos (ALVES et al., 2013).

Existem dois instrumentos de controle e gestão de impactos trazidos pelo Estatuto da Cidade, a saber: o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA). O principal objetivo desses instrumentos é garantir o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” para “as presentes e futuras gerações” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, art. 225) por meio do prognóstico de impactos provocados por obras ou atividades potencialmente causadoras de degradação urbana e ambiental. Ou seja, por meio desses estudos será possível identificar previamente os potenciais efeitos positivos e negativos dos empreendimentos/ atividades impactantes, e propor medidas de minimização e/ou compensação dos efeitos adversos, ou, quando necessário, inviabilizar a execução do mesmo (BASSUL, 2005).

Segundo Oliveira (2001) o objetivo do EIV é democratizar o sistema de tomada de decisões sobre os grandes empreendimentos construídos na cidade, dando oportunidade de manifestação aos diversos grupos sociais que estão expostos direta ou indiretamente aos impactos de vizinhança da atividade/

empreendimento. De acordo com Schvasrberg, Martins e Cavalcanti (2016) o estudo de impacto de vizinhança tem o objetivo de:

Analisar e informar previamente à gestão municipal quanto às repercussões da implantação de empreendimentos e atividades impactantes, privadas ou públicas, em áreas urbanas, a partir da ótica da harmonia entre os interesses particulares e o interesse da coletividade de modo a: evitar os desequilíbrios no crescimento das cidades; garantir condições mínimas de qualidade urbana e zelar pela ordem urbanística e pelo uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado dos espaços urbanos (SCHVASRBERG; MARTINS; CAVALCANTI, 2016, p. 13).

Os termos “impacto” e “vizinhança” são dois conceitos fundamentais no que se refere à aplicação do estudo de impacto de vizinhança. Sobre o termo impacto, deve-se considerar que qualquer atividade é geradora de algum grau de impacto positivo e/ou negativo sobre a economia, sociedade, ambiente natural e urbano, entre outros. Para fins de aplicação do EIV devem-se considerar os impactos geradores de significativa incomodidade que afetam diretamente a qualidade de vida da população urbana. Já o termo vizinhança é relativo e depende diretamente da questão avaliada. Por exemplo, se a questão é um imóvel, a vizinhança se refere aos vizinhos das imediações do empreendimento; se for um transporte urbano, a vizinhança será nas imediações por onde passar esse veículo e assim por diante (SCHVASRBERG; MARTINS; CAVALCANTI (2016).

Para Sánchez (2008, p.88) o impacto de vizinhança é uma “modalidade específica de avaliação de impacto ambiental adaptada a empreendimentos e impactos urbanos”. Lollo et al. (2005, p.169) destacam que os impacto de vizinhança fazem parte de “um grupo específico de impactos ambientais que podem ocorrer em áreas urbanas em consequência da implantação e operação de um determinado empreendimento e que se manifestam na área de influência de tal empreendimento”. Rocco (2009, p.114) entende que impacto de vizinhança são as “diversas alterações de um ambiente especificado, que varia de acordo com o alcance da atividade impactante que compromete não apenas os usos das propriedades vizinhas, mas também, o direito a cidades sustentáveis”.

Para Coelho (2004, p.23), o conceito de impacto de vizinhança “ultrapassa a perspectiva que o limitava às análises de alteração ou comprometimento dos usos das propriedades vizinhas, alcançando todo o cenário de um ambiente específico neste caso o ambiente urbano - ambiente difuso lapidado pelos princípios da sustentabilidade”. Braga (2001, p. 117,) destaca que o EIV “é um instrumento que visa atenuar os conflitos de uso e ocupação do solo, criando uma possibilidade de intermediação entre interesses dos empreendedores urbanos e a população diretamente impactada, de modo a resguardar padrões mínimos de qualidade de vida”.

Rocco (2009 p. 107 -108) se fundamenta no Código Civil de 1916 para salientar que o impacto de vizinhança está relacionado ao “mau uso da propriedade vizinha (...) que provoca efeitos lesivos, imediata ou mediatamente, ao sossego, à segurança – pessoal ou material – e à saúde dos vizinhos” (ROCCO, 2009, p. 107 -108).

O Estatuto da Cidade dedicou três artigos ao EIV. O artigo 36 estabelece que a lei municipal que definirá quais os empreendimentos e atividades passíveis de apresentação do EIV para obtenção de licenças ou autorizações.

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal (BRASIL, 2009, art. 36).

Um aspecto interessante trazido por este artigo é que o EIV não é uma obrigatoriedade apenas dos particulares, mas inclusive do Poder Público, ou seja, o objetivo do instrumento não é restringir ou burocratizar o licenciamento aos proprietários, mas trazer harmonia ao ambiente urbano, manter a qualidade de vida da população vizinha ao empreendimento ou atividade, cumprir a função social da propriedade, evitando assim, a especulação imobiliária.

Sugere-se que empreendimentos ou atividades que são causadores de significativo aumento no tráfego de pessoas e veículos, de poluição visual e sonora ou de qualquer outro transtorno urbano deverão ser obrigados a apresentarem o EIV. O Quadro2 apresenta alguns exemplos dessas atividades ou empreendimentos que podem ser incluídos na legislação municipal.



O artigo 37 indica que o EIV deverá contemplar a análise dos efeitos positivos e negativos dos empreendimentos ou atividades sobre a qualidade de vida da população vizinha. Além disso, apresenta os itens mínimos de análise que devem ser contemplados no estudo.

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

- I – adensamento populacional;
- II – equipamentos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado (BRASIL, 2009, art. 37).

Quadro 2 - Sugestões de atividades e empreendimentos passíveis de apresentação do Estudo de Impacto de Vizinhança

Tipo de atividade ou empreendimento	Exemplos
Empreendimentos geradores de fluxos significativos de pessoas e veículos	Estações rodoviárias, hipermercados, centros de compras e lazer (shopping centers), hospitais, universidades, escolas de educação básica (creche, ensino fundamental e médio) loteamentos urbanísticos, empreendimentos residenciais de grande porte (vertical e horizontal), estádios esportivos, indústrias de médio e grande porte, edifícios comerciais de grande porte, garagens de ônibus, feiras de exposições comerciais, tecnológicas e agropecuárias, eventos esporádicos ou temporários como festivais de música, gastronômico, entre outros.
Atividades desenvolvidas no meio urbano causadoras de poluição visual, sonora e que causem possíveis emanações químicas, radioativas ou outro tipo de transtorno ambiental	Usinas nucleares, Indústrias químicas e farmacêuticas, atividades de mineração, aterro de resíduos perigosos.
Infraestrutura urbana	Estações de tratamento de água e esgotos, aterros sanitários, linhas e torres de alta tensão, transformadores, torres e estações de telefonia celular e rádio.
Outros	Cemitérios e necrotérios, Presídios, matadouros e abatedouros, Jardins zoológicos ou botânicos.

Fonte: Elaboração própria.



É importante ressaltar que o artigo 37 do EC sugere a análise de algumas questões no estudo de impacto de vizinhança, mas isso não significa que somente esses itens devam ser contemplados no estudo, mas a intenção aqui é nortear os municípios quanto às principais questões que necessitam ser avaliadas em um EIV. Sobre este aspecto Moreira (1997) aponta que:

A capacidade da infraestrutura instalada em atender a nova demanda gerada pelo empreendimento; o aumento da discrepância entre a capacidade ociosa e de pico do sistema de transporte; os possíveis impactos sobre a paisagem local, como mudanças na volumetria, nas proporções, revestimentos; as mudanças no significado social da área devido à implantação do empreendimento; a compatibilidade entre as novas atividades instaladas, sua natureza, seu porte, seus fornecedores e sua clientela e as atividades existentes; a natureza e a quantidade de efluentes gerados, quais os níveis suportados pela rede existente; a natureza e o nível de ruídos gerados; a delimitação da área de influência segundo tipo de impacto; os possíveis adensamentos populacionais; o aumento da demanda sobre equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; a valorização imobiliária; a avaliação de emissão de gases e calor, assim como os efluentes líquidos e sólidos frente aos recursos naturais e atividades instaladas; os reflexos do efeito da concorrência, da atração, da clientela, da demanda de estacionamento; a geração de tráfego e o aumento da demanda por transporte público; a geração de problemas de ventilação e iluminação; a relação com a paisagem urbana e o patrimônio cultural (MOREIRA, 1997, p. 38-39).

Durante a elaboração do EIV deve-se levar em consideração a opinião da população diretamente afetada pelos impactos do empreendimento ou atividade urbana. Além disso, deve-se dar a devida publicidade dos estudos de impacto de vizinhança, a fim de evitar que os objetivos do EIV sejam pervertidos e passem a atender os interesses dos particulares.

O último artigo 38 sobre o instrumento no EC ressalta que a elaboração do EIV não substitui a elaboração do estudo de impacto ambiental.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental (BRASIL, 2009, art. 38).

O Estatuto da Cidade aponta que a lei municipal definirá quais são os empreendimentos ou atividades de natureza privada ou pública, que serão obrigados a apresentarem o EIV para obtenção de licenças ou autorizações urbanísticas para construção, ampliação ou funcionamento. Mesmo que o EIV não apareça no rol de instrumentos listados no artigo 42 do EC, o Conselho Nacional das Cidades recomendou, através do da Resolução nº 34 de 2005, que os critérios para aplicação do EIV devem estar contidos no Plano Diretor (BRASIL, 2005, p. art. 3º, inciso II). No entanto, isso não impede os municípios de elaborarem lei específica para a implementação do EIV.

Sobre isso, Schvasrberg, Martins e Cavalcanti (2016) destacam que para fins de regulamentação do EIV, os municípios não podem deixar de elencar em lei específica ou Plano Diretor os seguintes itens: Os tipos de questões que deverão ser analisadas pelo EIV, contendo, no mínimo os itens listados no art. 37 do Estatuto da Cidade, podendo ser incluídos outros critérios de avaliação; os empreendimentos e atividades sujeitos ao EIV; os critérios para definição da área de influência (vizinhança) devem estar bem definidos e claros; Critérios para estabelecimento de medidas preventivas e compensatórias dos impactos negativos em cada fase do empreendimento ou atividade; estabelecimento dos papéis que deverão ser exercidos pelo diferentes agentes envolvidos na elaboração e análise do estudo; e por fim, os procedimentos e instrumentos adotados durante a fase de elaboração, análise, aprovação e implementação do EIV para garantia do controle e participação social.

#### **2.4 Estudo de Impacto de Vizinhança na Legislação de Goiânia**

O município de Goiânia trata do Estudo de Impacto de Vizinhança no Plano Diretor e em lei específica. A Lei nº 8.646 de 2008 define Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV e respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV como:

o instrumento utilizado para o licenciamento e uso do solo de empreendimentos **não residenciais** e atividades de impacto e/ou de alto Grau de Incomodidade, que permita definir parâmetros urbanísticos, estabelecer medidas mitigadoras e ou compensadoras decorrentes da sua implantação previstos na Lei nº. 171, de 29 de maio de 2007 e anexo II, da Lei nº. 8.617, de 09

de janeiro de 2008, permitindo manter o equilíbrio e qualidade de vida da população residente circunvizinha (GOIÂNIA, 2008b, art.1º).

A lei 8.646/2008 desobriga os empreendimentos residenciais a apresentarem o EIV, logo no artigo 1º da legislação. Isso é reforçado no inciso II do art. 2º quando elenca os empreendimentos obrigados a apresentarem o EIV:

Art. 2º Estão obrigados a apresentar o EIV – RIV, os seguintes empreendimentos:

I - Centro de abastecimento, mercado, supermercado e hipermercado com área efetivamente ocupada superior a 2.000m<sup>2</sup> (dois mil metros quadrados);

II- Os empreendimentos não residenciais com área efetivamente ocupada superior a 5.000m<sup>2</sup> (cinco mil metros quadrados), excetuando-se a área construída destinada a estacionamento de veículos, barrilete e caixa d'água;

III - Os estabelecimentos de ensino, com área superior a 2.000m<sup>2</sup> (dois mil metros quadrados) e ou acima de 600 (seiscentos) alunos por turno ou período;

IV - Terminal de Carga ou de passageiros superior a 1.000m<sup>2</sup>;

V - Estações Férreas ou de Metrô;

VI – Os empreendimentos previstos nas Leis nºs 171/2007 e 8.617/2008 geradores de impacto tráfego (GOIÂNIA, 2008b, p. 1).

Infelizmente, a legislação que trata do EIV excluiu todos os empreendimentos residenciais, tanto os de pequeno, médio e grande porte. Além disso, o Plano Diretor não classifica esse tipo de empreendimento como causador de impacto e gerador de alto grau de incomodidade urbana. O Plano Diretor, Lei nº 171/2007 também elenca os empreendimentos sujeitos ao EIV na seção III, artigo 94, e define empreendimentos de impacto:

Art. 94. Empreendimentos e atividades de impacto, são os macroprojetos, não residenciais, públicos ou privados, que, quando implantados, venham a sobrecarregar a infraestrutura urbana ou, ainda, de repercussão ambiental significativa, provocando alterações nos padrões funcionais e urbanísticos ou ao espaço natural circundante, como:

I- Os empreendimentos com capacidade de reunião de mais de 600 (seiscentas) pessoas simultaneamente;

II- Os empreendimentos que ocupam uma ou mais de uma quadra ou quarteirão urbano com área igual ou superior a 5.000m<sup>2</sup> (cinco mil metros quadrados);

III- Os empreendimentos potencialmente poluidores, conforme grau de incomodidade previsto em legislação específica (GOIÂNIA, 2007, p. 27).

O artigo 101 do Plano Diretor classifica as atividades no município em cinco graus de incomodidade (GI) diferentes, a saber: Grau de incomodidade 1 – são as atividades que não causam incômodos e nem impacto significativo ao ambiente, à estrutura e à infraestrutura urbana; Grau de incomodidade 2, 3 e 4 – atividades que têm potencial de causar incômodo e impacto significativo ao ambiente, à estrutura e à infraestrutura urbanas.; Grau de incomodidade 5 – são as atividades que, por suas características excepcionais, provocam maior grau de incômodo e impacto ao ambiente, à estrutura e à infraestrutura urbana (GOIÂNIA, 2007).

A lei 8.617 de 2008 em seu anexo II que classifica as atividades segundo grau de incomodidade, estabelece que as atividades de construção de edifícios, condomínios comerciais, prediais e residenciais estão classificadas em Grau de Incomodidade 1 que segundo a definição trazida pelo Plano Diretor não são causadores de incômodo e nem impacto significativo ao ambiente, à estrutura e à infraestrutura urbana. Entretanto, estudos realizados por Alves et al. (2013, 2015) apontam que esses empreendimentos são causadores de significativo impacto à infraestrutura urbana.

No ano de 2014, o Vereador Geovani Antônio apresentou um Projeto de Lei à Câmara Municipal de Goiânia alterando o artigo 94 da lei nº 171/2007 e acrescentando incisos à lei nº 8.646/2008. De acordo com projeto, o artigo 94 do Plano Diretor passaria a vigorar com a seguinte redação:

Art. 94. Empreendimentos e atividades de impacto são os macroprojetos, públicos ou privados, que quando implantados, venham a sobrecarregar a infraestrutura urbana ou, ainda, de repercussão ambiental significativa, provocando alterações nos padrões funcionais e urbanísticos ou ao espaço natural circundante (...) (GOIÂNIA, 2014a, p. 2).

Também haveria modificação do artigo 2º da Lei nº 8.646/2008 com o acréscimo do inciso VII e as redações dos incisos I ao VI seriam alteradas, passando a vigorar da seguinte forma:

- I – Os destinos a uso não residencial nos quais a área edificada seja superior a 5.000m<sup>2</sup> (cinco mil metros quadrados), excetuando-se a área construída destinada a estacionamento de veículos, barrilete e caixa d'água;
- II – Os destinados a uso residencial que tenham mais de 150 (cento e cinquenta) unidades;
- III - Centro de abastecimento, mercado, supermercado e hipermercado com área efetivamente ocupada superior a 2.000m<sup>2</sup> (dois mil metros quadrados);
- IV - Os estabelecimentos de ensino, com área superior a 2.000m<sup>2</sup> (dois mil metros quadrados) e ou acima de 600 (seiscentos) alunos por turno ou período;
- V - Terminal de Carga ou de passageiros superior a 1.000m<sup>2</sup>;
- VI - Estações Férreas ou de Metrô;
- VII - Os empreendimentos previstos nas Leis n.º 171/2007 e 8.617/2008, geradores de impacto tráfego; (GOIÂNIA, 2014a, p. 2 - 3).

A fim de obter um parecer técnico favorável que pudesse dar sustentação à proposta do vereador, o projeto de lei foi enviado em abril de 2014 à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável (SEMDUS). No entanto, o parecer técnico dos analistas da SEMDUS foi contrário à proposta do projeto de lei, fato esse que aliado a outros fatores, influenciou fortemente na decisão contrária dos demais vereadores da Câmara no dia da votação. O Parecer dos analistas da SEMDUS nº 020/2014 (ANEXO 1) traz as seguintes proposições:

Para efeito de dar tratamento urbanístico à Macrozona Construída, o art.110 institui as seguintes unidades territoriais: Áreas Adensáveis, Áreas de Desaceleração de Densidade; Áreas de Adensamento Básico e Áreas de Restrição à Ocupação (...). Nas áreas de Desaceleração da Densidade são dirigidas ações de controle e redução de um processo de densificação urbana por meio de instrumento urbanístico denominado **Outorga Onerosa do Direito de Construir**. (...) Assim sendo, pelos motivos acima expostos, nos posicionamos tecnicamente **CONTRÁRIOS** à alteração proposta (GOIÂNIA, 2014b, p. 23 -24; 26).

Ainda existem grandes desafios a serem enfrentados para que os empreendimentos residenciais de grande porte sejam obrigados a apresentar o EIV antes das construções serem aprovadas.

### **3 ESTUDO DE CASO RESIDENCIAL NELSON MANDELA**

#### **3.1 Método e Etapas**

A partir dos objetivos esta pesquisa pode ser classificada como exploratória e descritiva. Exploratória porque objetiva proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo mais explícito, envolvendo levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado. É descritiva porque visa descrever as características de determinado fenômeno e o estabelecimento de relações entre variáveis, pois baseia-se no levantamento das características conhecidas, fenômeno ou problema utilizando técnicas padronizadas de coleta de dados, como o questionário que foi aplicado em forma de entrevista (GIL, 1994).

A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Considerando a interdisciplinaridade como uma das características principais do processo de análise de impacto, torna-se necessário instrumentos que acompanhem a pluralidade e dinamismo da relação homem e ambiente. Na opinião de Richardson (1999) a pesquisa qualitativa é aquela caracterizada como uma tentativa de compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados, para ele o critério de validade desse tipo de pesquisa é a capacidade de ter acesso às autênticas opiniões dos entrevistados.

A pesquisa descritiva pode assumir diversas formas, como estudos exploratórios, estudos descritos, pesquisa de opinião, pesquisa de motivação, estudo de caso, pesquisa documentada. Para esta pesquisa adotou-se a forma de estudo de caso de um empreendimento residencial denominado Nelson Mandella concomitante à pesquisa de opinião com moradores vizinhos do empreendimento que se localiza no Conjunto Vera Cruz.

A pesquisa foi dividida em duas etapas, sendo que a primeira se referiu à pesquisa teórica bibliográfica sobre o tema abordado e a segunda etapa foi uma pesquisa com moradores vizinhos do Residencial Nelson Mandela localizado no Conjunto Vera Cruz

Para o levantamento de dados e pesquisa bibliográfica utilizou-se o banco de teses e dissertações das universidades locais, biblioteca da Secretaria de Planejamento Urbano Sustentável de Goiânia –SEMDUS, periódicos científicos da área de conhecimento, pesquisa no Plano Diretor Goiânia e Lei Municipal nº 8.646/2008, dados do Anuário Estatístico de Goiânia disponibilizados no site da SEMDUS, dados estatísticos do Censo de 2010 sobre o Conjunto Vera Cruz disponibilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

A segunda etapa dessa pesquisa se referiu ao levantamento de dados primários por meio de visitas *in loco* ao bairro e aplicação dos questionários com os residentes vizinhos ao Residencial Nelson Mandela. Esta etapa foi realizada durante os meses de Janeiro e Junho de 2018.

### **3.2 Delimitação da Pesquisa**

A delimitação da pesquisa para avaliação dos impactos de vizinhança se concentra na cidade de Goiânia, capital do estado de Goiás, no Conjunto Vera Cruz, sendo o objeto de estudo um empreendimento residencial denominado Residencial Nelson Mandela.

O objeto de estudo foi escolhido por se tratar de um empreendimento residencial de grande porte que foi construído em um bairro periférico de Goiânia que já possui inúmeros problemas de infraestrutura urbana, deficiências e sobrecarga dos equipamentos urbanos e comunitários. Apenas na primeira etapa, o Residencial Nelson Mandela possuirá 1.616, voltado para atender uma faixa da população em situação de vulnerabilidade social e aqueles com renda familiar de até R\$ 1.800,00.

### **3.3 Amostragem Populacional e Instrumentos de Pesquisa**

Nesta pesquisa, o universo populacional se constitui de moradores do entorno imediato aos diversos blocos do Residencial Nelson Mandela. Devido à dificuldade encontrada em encontrar moradores em suas residências para responder o questionário, optou-se pela abordagem pessoal nas ruas do Bairro Vera Cruz, dessa forma foi possível aplicar o questionário em forma de entrevista, em que entrevistador fazia as perguntas ao entrevistado seguindo a sequência de



perguntas presentes no questionário. Foram abordadas 50 pessoas e os critérios de elegibilidade foram possuir no mínimo 18 anos completos e residir no bairro Vera Cruz.

Os instrumentos utilizados para elaboração desta pesquisa foram os seguintes: questionários estruturados com perguntas fechadas e semiabertas e observação por meio de visitas *in loco*. Como já foi evidenciado, os questionários foram aplicados em forma de entrevistas em razão da dificuldade em encontrar as pessoas em suas residências. A entrevista pode ser compreendida como uma técnica que envolve duas pessoas face a face e pode ser muito útil na pesquisa, uma vez que podem ser observados e registrados diversos fatos de interesse do pesquisador (RICHARDSON, 1999).

Os questionários foram aplicados entre abril e junho de 2018 com o objetivo de identificar, a partir da percepção dos vizinhos do residencial, quais os impactos de vizinhança causados no bairro com a implantação do empreendimento residencial.

O questionário foi dividido em duas partes, sendo que a primeira foi composta por quatro perguntas fechadas, mas com espaço para observações, que tiveram como objetivo conhecer a opinião dos moradores quanto ao Residencial Nelson Mandela, as perguntas foram as seguintes: 1) Você acha que foi correto a implantação do residencial Nelson Mandela aqui no bairro?; 2) Você acha que os moradores do bairro deveriam ter sido ouvidos pela prefeitura antes que o residencial fosse construído? Por quê?; 3) Em sua opinião, a implantação do residencial (quando de sua total ocupação) vai gerar impactos negativos para o bairro e na sua qualidade de vida?; 4) Você acha que a implantação do residencial vai trazer algum tipo de melhoria para o bairro?.

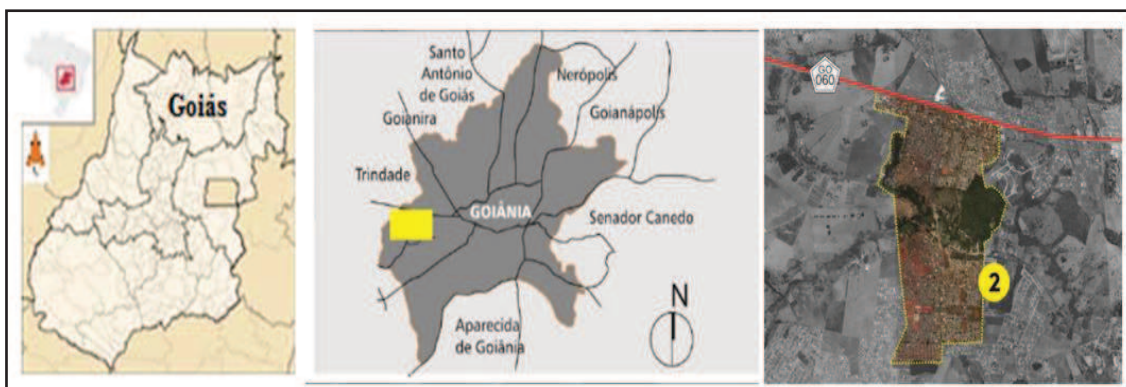
Na segunda parte do questionário foi solicitado que os entrevistados avaliassem qualitativamente os impactos sobre diferentes itens de avaliação em um EIV. As opções de avaliação era impacto neutro, impacto positivo (muito ou pouco) e impacto negativo (muito ou pouco). Os itens avaliados pelos entrevistados foram: Valorização do seu imóvel; Adensamento Populacional (maior fluxo de pessoas); Ventilação, Sombreamento, Paisagem (beleza); Nível de ruído (barulho); Qualidade do ar, Cultura (nos costumes, convivência, relações de vizinhança).



Ainda na segunda parte do questionário foi solicitado aos entrevistados que dessem sua opinião quanto à quantidade da oferta de vários serviços e equipamentos urbanos no bairro, levando em consideração a demanda atual (o número de pessoas residentes no bairro que precisam do serviço/equipamento) e também o impacto causado pela implantação do residencial, quando este estivesse plenamente ocupado, sobre a demanda e a capacidade da oferta em atendê-la. Para avaliar esses itens, os entrevistados tinham a opção de fornecer notas de 0 a 2, sendo que para a primeira questão o número 0 significava serviço/equipamento Inexistente; 1 – Insuficiente e 2 – Suficiente. Já na segunda questão de análise o número 0 representa nenhum impacto, 1 – pequeno impacto e 2 – grande impacto.

### 3.4 Caracterização do Conjunto Vera Cruz

A construção do Conjunto Vera Cruz no ano de 1981 foi um dos grandes conjuntos habitacionais responsáveis pelo crescimento da região oeste da capital de Goiás. O bairro possui área de 517,9 ha e fica a 17 km do centro de Goiânia (Figura 1).



**Figura 1** - Localização do Conjunto Vera Cruz em Goiânia - GO

Fonte: Organizado pelo autor *in* Lucas (2017, p. 114).

O Grupo Quatro que projetou o Conjunto Vera Cruz, trouxe uma proposta de um bairro mais harmônico entre as áreas habitacionais, áreas públicas e comércio. As principais vias de acesso foram desenhadas com o objetivo de serem vias largas onde pudesse se desenvolver o comércio local. O conjunto Vera Cruz é atualmente um dos bairros mais populosos de Goiânia com 18.900 habitantes, sendo 9.019 homens e 9.881 mulheres, segundo estimativa do IBGE

(2010). No projeto inicial foi elaborado para 50 mil habitantes em aproximadamente dez mil unidades, considerando cinco pessoas por unidade habitacional.

Mesmo sabendo que a construção de um bairro tão distante do centro de Goiânia, iria criar um vazio urbano, induzir o crescimento da periferia na malha urbana, onerar os cofres públicos com a instalação de infraestrutura urbana no novo bairro como saneamento básico, iluminação pública, asfaltamento, construção de equipamentos urbanos e comunitários (escolas, postos de saúde, creches, postos policiais e etc), a área foi escolhida devido ao baixo valor da terra. Além de todos os fatores negativos descritos acima, havia ainda o risco de o bairro se tornar um bairro dormitório, devido à grande distância do centro da cidade.

A ocupação criará um “vazio urbano” entre a cidade e o novo conjunto habitacional, aumentando a periferia da malha urbana, diminuindo a densidade de ocupação, tornando mais altos os custos de implantação, operação e manutenção dos serviços e equipamentos urbanos, gerando ainda supervalorização das áreas que formarão o referido “vazio”, trazendo como consequência a localização de futuros conjuntos habitacionais em áreas mais distante ainda, submetendo-se ao “círculo vicioso” da ocupação do solo urbano. Porém os limites orçamentários e a falta de visão de perspectiva decidiram, mesmo com fatores contrários, pela compra da área onde é o Vera Cruz, ou seja, na região oeste às margens da BR-060, a quase 17 quilômetros do Centro. A área do terreno escolhido soma 517,9 hectares, com a proposta de abrigar doze mil famílias. Dadas essas premissas, o estudo indica a necessidade de propor um zoneamento para o bairro que permita desenvolver “[...] atividades geradoras de ocupações que absorvam parte significativa da população ali recebida”; evitando deslocamentos; assim a instalação de todos os equipamentos complementares para que o bairro não adquira a característica de “cidade-dormitório” (IPLAN/INDUR, 1977, p. 2 apud LUCAS, 2016, p. 118).

Após 37 anos de criação do Conjunto Vera Cruz, é possível verificar que o bairro ainda carece de infraestrutura urbana, tais como: escolas, creches, praças, áreas de lazer, unidades de saúde e até mesmo instituições lotéricas e bancárias. O comércio local se desenvolveu bem e atualmente se encontra bastante consolidado. Existe no bairro muitas mercearias e supermercados, casas de carne, agropecuárias, loja de utilidades domésticas, papelaria, distribuidoras

de bebidas entre outros comércios que conseguem atender as demandas dos moradores locais (Figura 2).



**Figura 2** - Imagens de alguns empreendimentos locais no Conjunto Vera Cruz, Goiânia-GO.

Fonte: Palmeri Bandeira (2018).

Com relação aos empreendimentos educacionais, no bairro existe uma unidade da Faculdade de Goiânia de Negócios - FAGON, uma creche denominada CMEI Conjunto Vera Cruz II, duas escolas municipais, quatro colégios estaduais e uma escola particular (Figuras 3 a 5). O quadro 3 apresenta a quantidade de vagas existente em cada uma dessas unidades escolares.

Quadro - 3 Instituições de educação municipais e estaduais d existentes no Conjunto Vera Cruz, Goiânia-GO

Nome	Endereço	Número de Sala	Total de matrículas
CMEI CONJUNTO VERA CRUZ II	AV. Ari Barroso, entre VC57 E VC58, Vera Cruz II	5	93
E. M. LAURINDO SOBREIRA DO AMARAL	Rua Valdir Azevedo com Av. Gercina Borges Teixeira, Área 122, Vera Cruz	7	610
E. M. PROFA. ANTÔNIA MARANHÃO DO AMARAL	Av. Argentina Monteiro, nº 2131, Vera Cruz II	9	514
COL. EST. EDMUNDO ROCHA-V CRUZ	Av. Leopoldo de Bulhões, s/nº, Qd. Área, Lt. 01, Vera Cruz II	Sem informação	Sem informação
COL. EST. JOÃO JOSÉ COUTINHO	Av. João Batista Gonçalves com Rua VC-03, s/n, Vera Cruz I	Sem informação	Sem informação
COL. EST. SOLON AMARAL	Av. Frei Confaloni, Qd. 150, Lt. 06, Vera Cruz II	Sem informação	Sem informação
ESC. EST. DOMINGOS B DE ABREU	Rua VC-6 com Rua João Batista Gonçalves, Vera Cruz I	Sem informação	Sem informação

Fonte: SEMDUS (2014).

No anexo VII do Plano Diretor de Goiânia está evidenciado que os equipamentos de educação são divididos em três categorias: Centro de Educação Infantil; Centro de Ensino Fundamental e Centro de Ensino Médio. Os parâmetros urbanísticos estabelecido para o centro de educação infantil são:

**Centro de Educação Infantil** – creche, maternal e jardim da infância. Público Alvo: crianças de 0 até 6 anos; Área mínima do terreno: 3.000 m<sup>2</sup>; Raio de influência máximo: 300 m; Número de alunos por equipamento: 300; Percentual da população total, por classe de renda que utiliza o equipamento: alta 12.6%; média 18.1%; baixa 24.5% (GOIÂNIA, 2007, p. 72).

No entanto, o que se observa é que existe apenas uma creche no bairro, contendo cinco salas de aulas e apenas 93 crianças matriculadas. Para um bairro que abriga mais de 18.000 mil pessoas que necessitam trabalhar para sobreviver e para isso dependem de vagas em creches públicas, fica evidente esse equipamento público já se encontra sobrecarregado, ou melhor é insuficiente para atender as demandas da população residente e com o adensamento populacional estimulado pelo Residencial Nelson Mandela, a situação ficará ainda mais crítica.



**Figura 3-** Imagem do único CMEI existente no Conjunto Vera Cruz  
Fonte: Palmeri Bandeira (2018)

Os parâmetros para equipamentos educacionais de ensino médio e fundamenta, de acordo com Plano Diretor de Goiânia, são:

**Centro de Ensino Fundamental:** Público Alvo: adolescentes de 7 a 14 anos; Área mínima do terreno: 8.000 m<sup>2</sup>; Raio de influência máximo: 1.500 m; Número de alunos por equipamento: 1050; Percentual da população total, por classe de renda que utiliza o equipamento: alta 16.9%; média 18.8%; baixa 23.4%. **Centro de**



**Ensino Médio:** Público Alvo: adolescentes e adultos; Área mínima do terreno: 11.000 m<sup>2</sup>; Raio de influência máximo: 3.000m; Número de alunos por equipamento: 1440; Percentual da população total, por classe de renda que utiliza o equipamento: alta 6.0%; média 7.1%; baixa 5.8% (GOIÂNIA, 2007, p. 72).



**Figura 4** – a) Faculdade de Goiânia de Negócios e b) Colégio particular Genios no Conjunto Vera Cruz

Fonte: Palmeri Bandeira (2018).

A oferta de vagas no Conjunto Vera Cruz para nível de ensino fundamental ainda é baixa, quando se considera a população total do bairro. Existem apenas duas escolas municipais, que juntas possuem 1.124 alunos matriculados.



**Figura 5** - Escolas municipais e estaduais existentes no Conjunto Vera Cruz  
Fonte: Palmeri Bandeira (2018).

Devido a distância do bairro e o centro de Goiânia, os moradores do Conjunto Vera Cruz são muito dependentes do transporte público para se deslocarem de casa para o trabalho, faculdade, entre outros trajetos. Infelizmente, observa-se pelo quadro 4 que as linhas existentes no bairro são poucas, a frota ainda é baixa e aos finais de semana e feriado essa frota é reduzida ainda mais

Quadro 4 - Transporte público existente no Conjunto Vera Cruz - linhas e frota

N°	Denominação	Área Operacional	Frota		
			Segunda a Sexta-Feira	Sábados	Domingos e Feriados
050	Terminal Dergo / Nova Veneza	Oeste / Noroeste	11	6	3
052	Vera Cruz / Campinas / Centro	Oeste / Noroeste	4	-	-
307	Terminal Vera Cruz / T. Gyn Viva / T. Dergo	Oeste / Noroeste	9	5	3
324	Terminal Vera Cruz / Monte Pascoal	Oeste / Noroeste	1	1	1
338	Terminal Vera Cruz / Jd.do Cerrado I	Oeste / Noroeste	6	3	1
598-1	Terminal Vera Cruz / Bandeirantes	Oeste / Noroeste	2	1	1
700	Terminal Vera Cruz / Mariápolis - Via Decolores	Oeste / Noroeste	2	1	1
701	Terminal Vera Cruz / Eldorado Oeste	Oeste / Noroeste	1	1	1

Fonte: SEMDUS (2014).

Isso gera diversos transtornos aos moradores locais que dependem do transporte para se deslocarem, tais como: se sujeitar a entrar em ônibus lotado; chegar atrasado no local de trabalho; acordar mais cedo que o necessário para conseguir “pegar” um ônibus; chegar em casa muito tarde após o encerramento do expediente; onerar os gastos com transporte particular (táxi, moto táxi ou UBER) em caso de atraso do ônibus; ficar “ilhado” no bairro aos finais de semana devido a redução da frete nesses dias entre diversas outras consequências.

Com relação à segurança pública, os parâmetros estabelecidos no Plano Diretor são:

**Posto Policial:** Localização em área de concentração urbana e fácil acesso, evitando a proximidade aos Centros de Ensino Infantil, creches e residências. Uma unidade para cada 20.000 hab.; Área mínima do terreno: 900 m<sup>2</sup>; Raio de influência máximo: 2.000 m (GOIÂNIA, 2007, p. 72).

Infelizmente, o Conjunto Vera Cruz que já possui 37 anos de existência, ainda não possui nenhum posto da polícia militar. Existe no bairro, apenas uma delegacia da polícia civil, conforme mostra a Figura 6. A inexistência de posto policial no bairro gera insegurança aos moradores e aumenta os índices de

violência. Com a ida de aproximadamente 1.600 famílias para o bairro Vera Cruz, é essencial que seja construído pelo menos um posto policial, tendo em vista que o parâmetro estabelecido no Plano Diretor é de uma unidade policial para cada 20.000 mil habitantes.



**Figura 6-** Imagem do 18º Distrito da Polícia Civil localizado no Conjunto Vera Cruz.

Fonte: Palmeri Bandeira (2018)

O parâmetro estabelecido pelo PD com relação a posto de saúde é uma unidade para cada 3.000 mil habitantes em um raio de influência máximo de 1.000 metros. Considerando apenas o número de habitantes, o Conjunto Vera Cruz deveria possuir seis postos de saúde para atender o parâmetro do Plano Diretor. Existe apenas um posto de saúde que atende a população do Conjunto Vera Cruz (Figura 7), e esse equipamento público já se encontra sobrecarregado e com o aumento populacional do Residencial Nelson Mandela, a situação ficará mais crítica se medidas eficazes não forem tomadas.



**Figura 7 -** Único posto de saúde existente no Conjunto Vera Cruz, Goiânia-GO  
Fonte: Palmeri Bandeira (2018).



Com relação aos equipamentos de lazer as distâncias máximas recomendadas para praças e parques e raio de influência de acordo com o Plano diretor são as seguintes:

**IV. Praças e Parques:** 1) **Parques, Praças de Vizinhança** - Uma unidade para cada 10.000 hab.; Área mínima do terreno: 6.000 m<sup>2</sup>, que podem estar dissociados em áreas de até 600 m<sup>2</sup>; Raio de influência máximo: 600m<sup>2</sup>. 2) **Parques de Bairro:** Localização em área de fácil acesso ao bairro seja a pé ou por transporte coletivo. Uma unidade para cada 20.000 hab.; Área mínima do terreno: 20.000 m<sup>2</sup>, que podem estar dissociados em áreas de até 6.000 m<sup>2</sup>; Raio de influência máximo: 2.400m (GOIÂNIA, 2007, p. 72).



**Figura 8** - Praça e Ginásio de Esportes existentes no Conjunto Vera Cruz, Goiânia-GO

Fonte: Palmeri Bandeira (2018)



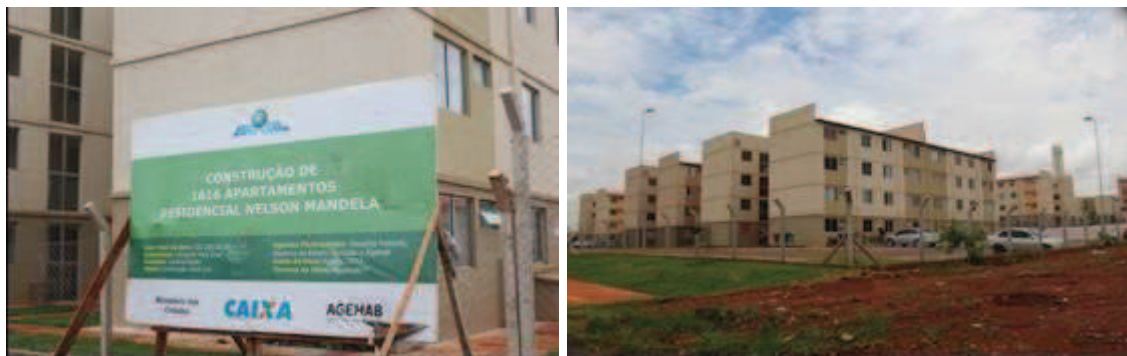
Durante a visita no bairro, foi encontrado uma praça com equipamentos para prática de exercícios físicos e uma quadra. Existe também um Ginásio de Esportes que infelizmente é pouco ou quase nunca é utilizado, segundo informações dos moradores locais.

O lazer é um dos aspectos relacionados à função social da cidade e direito a cidades sustentáveis que deve ser garantido a todas as pessoas. Os moradores locais conseguem compartilhar experiências e espaços públicos, se relacionarem, fazerem amizades mantendo um bom relacionamento social nesses momentos de lazer, durante uma caminhada. As praças e parques são fundamentais, uma vez possuem essa função de proporcionar lazer e incentivar os relacionamentos interpessoais. Dessa forma, a existência de praças em quantidade e qualidade ajuda a cidade no cumprimento da sua função social (CHAMIÉ, 2010).

### **3.5 Resultados da Pesquisa com a População Vizinha do Residencial Nelson Mandela**

As pesquisas de opinião são fundamentais durante a elaboração do EIV, porque é por meio delas que a população diretamente e indiretamente impactada conseguirá expor a sua opinião quanto à construção, funcionamento e/ou ampliação de empreendimentos causadores de impacto urbano e incomodidade. É por meio das pesquisas de opinião e realização de audiências públicas que a comunidade consegue expor suas insatisfações e reivindicar os seus direitos de vizinhança (ROCCO, 2006).

A Lei Municipal n ° 8.646/2008 estabelece que durante a elaboração do EIV deve-se apresentar uma pesquisa de opinião pública sobre o empreendimento, além de apresentar as intervenções previstas dentro da área de influência direta. A primeira etapa da construção do Residencial Nelson Mandela no Conjunto Vera Cruz, região Oeste de Goiânia, possuirá 1.616 unidades habitacionais.



**Figura 9** - Imagens do Residencial Nelson Mandela no Conjunto Vera Cruz, Goiânia-GO.

Fonte: Palmeri Bandeira (2018)

As unidades são divididas em blocos de quatro andares com 16 apartamentos por bloco, e quatro por andar. Cada apartamento possui área interna de 42,9 m<sup>2</sup> dividido em dois quartos, sala, cozinha, área de serviço e banheiro e as parcelas do financiamento são de até R\$ 270,00, conforme renda familiar.

A construção desse residencial está ocorrendo com recursos do Cheque Mais Moradia, do Governo de Goiás, com mais de R\$ 24 milhões de reais de investimento, e em parceria com a Caixa Econômica Federal (Fundo de Arrendamento Residencial – FAR) e Prefeitura Municipal de Goiânia. Os critérios para participar do sorteio são os seguintes:

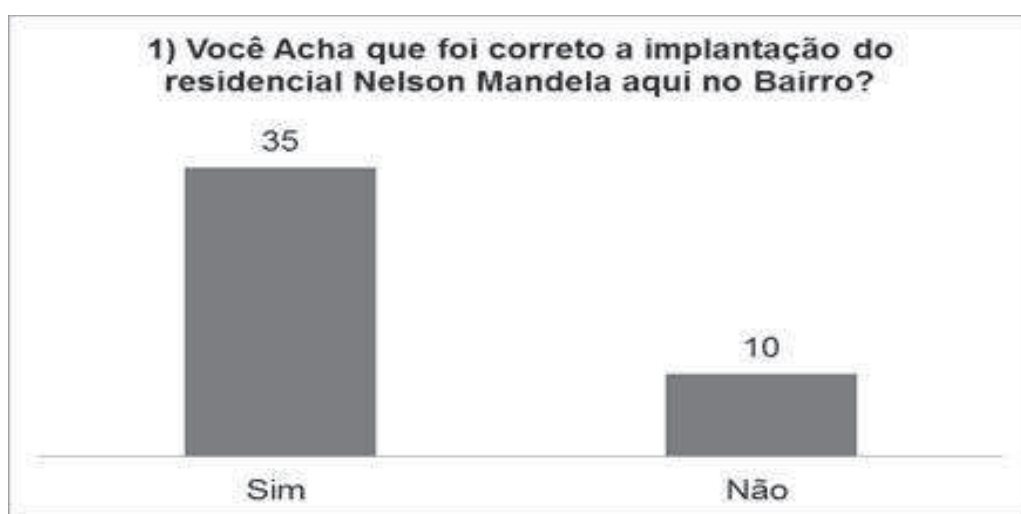
- Famílias com renda até R\$ 1.800,00 (As rendas do titular e dependentes devem ser somadas);
- Não ter sido contemplado por nenhum programa habitacional (federal, estadual ou municipal) e não ter financiamento no Sistema Financeiro de Habitação;
- Não ser proprietário de imóvel residencial;
- Ser brasileiro nato ou naturalizado. Se estrangeiro, ter visto permanente no país;
- Ser maior de 18 anos ou emancipado;
- Não estar cadastrado no SIACI (Sistema de Administração de Carteiras Imobiliárias) e/ou CADMUT (Cadastro Nacional de Mutuários);
- Possuir vínculo com Município de Goiânia de no mínimo 3 anos.
- Morar em Goiânia há mais de 5 anos;
- Moradores de áreas de risco, insalubres ou desabrigadas;
- Mulheres chefes de família;
- Famílias com filho(s) em idade inferior a 18 anos;
- Famílias com ônus excessivo de aluguel;
- Famílias com pessoa(s) com deficiência (SITE AGEHAB, 2017).

Para atender às demandas, os inscritos foram divididos em grupos prioritários, composto por idosos, deficientes (3% das vagas) e famílias com portadores de microcefalia e grupo geral que são selecionados por sorteio, obedecendo à seguinte proporção: a) Grupo I - candidatos que atendam de 4 a 6 critérios (60% das unidades habitacionais); b) Grupo II - candidatos que atendam de 2 a 3 critérios (25% das unidades habitacionais); e c) Grupo III - candidatos que atendam até 1 (um) critério (15% das unidades habitacionais).

Foi realizada pesquisa de opinião com a população circunvizinha do empreendimento residencial levando em consideração os itens mínimos de análise de um EIV que são:

Art. 3º (...) 1. Adensamento populacional; 2. Equipamentos urbanos e comunitários; 3. Uso e ocupação do solo; 4. Valorização imobiliária; 5. Geração de tráfego demanda por transporte público; 6. Ventilação e aeração; 7. paisagem urbana e patrimônio natural e cultural (GOIÂNIA, 2008b, p. 1).

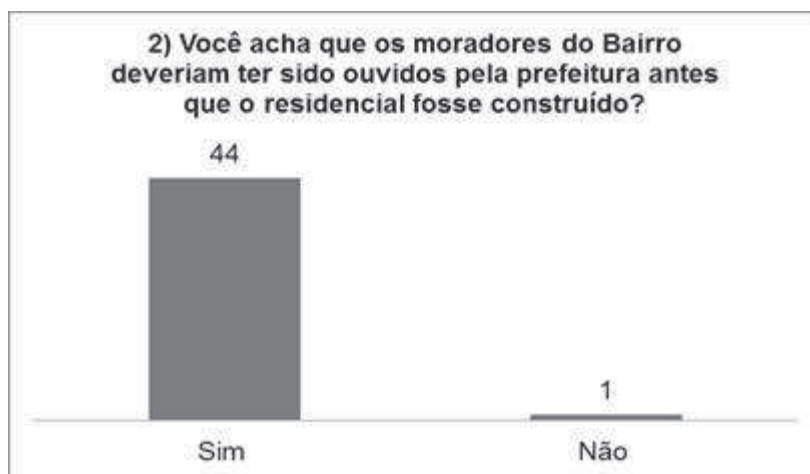
Com relação a isso, o artigo 3º da Lei 8.646 de 2008 estabelece que o EIV precisa considerar os efeitos negativos e positivos do empreendimento quanto à qualidade de vida da população residente nas proximidades e deve-se realizar também um prognóstico dos impactos e propor medidas compensatórias. A seguir, serão apresentados os resultados da pesquisa de opinião realizada com a população vizinha do Residencial em estudo.



**Figura 10** - Número de pessoas entrevistadas que concordam e discorda com a construção do Residencial Nelson Mandela no Conjunto Vera Cruz.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Observa-se que 77% dos participantes da pesquisa concordam com a construção do residencial. Segundo informações coletadas, as áreas vazias eram alvos de descarte indevido de resíduos domésticos, animais mortos e restos de construção civil, além disso, o mato nessas áreas era muito alto e denso o que favorecia os constantes assaltos. Durante as conversas com os participantes, foi evidenciado o desejo que eles possuíam de que naquelas áreas fossem construídas creches, escolas, unidades de saúde e praças. No entanto, eles preferem a presença do residencial a área vazia, pelos motivos já apresentados.



**Figura 11-** Número de pessoas entrevistadas que consideram que a prefeitura municipal deveria ouvir a comunidade do bairro, antes da construção do Residencial Nelson Mandela.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Apenas uma pessoa achou desnecessário ser ouvida antes da aprovação da construção do residencial. Todas as demais participantes concordaram que deveriam ser ouvidos, principalmente porque o bairro carece de muita infraestrutura e que uma audiência pública seria fundamental para eles apresentarem essas queixas e deficiências do bairro, conhecer melhor o empreendimento e os prognósticos dos impactos e as medidas a serem tomadas.



**Figura 12** - Opinião das pessoas quanto à geração de impacto no Conjunto Vera Cruz provocado pelo Residencial Nelson Mandela.  
Fonte: Elaborado pelo autor.

Quase 89% dos participantes da pesquisa responderam que o empreendimento gerou impactos. Algumas das principais reclamações durante a fase de construção foram: muita poeira, barulho das máquinas trabalhando desde as 06:00 horas da manhã e em alguns momentos se estendendo até as 23:00 horas, trinca nas paredes e muros ocasionados pela intensa movimentação de máquinas pesadas.



**Figura 13-** Máquinas trabalhando nas ruas do Conjunto Vera Cruz para concluir as obras do Residencial Nelson Mandela  
Fonte: Palmeri Bandeira (2018)



**Figura 14** - Opinião das pessoas quanto aos possíveis benefícios trazidos ao bairro com a construção do Residencial Nelson Mandela.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Sempre existem expectativas de melhorias quando algum empreendimento novo é instalado no bairro. Do total de participantes, 68% acreditam que o bairro receberá muito benefícios tais como: fortalecimento do comércio local, melhoria da paisagem, redução do número de assaltos devido à ausência das áreas vazias e com matas, construção de escolas e creches. O restante dos participantes já possui uma visão mais negativa do empreendimento. De acordo com a opinião dessas pessoas, o residencial não contribuirá com benefícios ao bairro, porque pessoas desconhecidas e estranhas irão habitar aquele local e isso trazia insegurança, a disputa por vagas em escolas e creches vai piorar, já não existem vagas e agora com o incremento populacional muito significativo a situação ficará pior que antes.

**Tabela 1** - Quantidade de pessoas (nº) participantes da pesquisa que avaliaram qualitativamente os impactos gerados pelo Residencial Nelson Mandela

IMPACTO SOBRE	NEUTRO	POSITIVO		NEGATIVO	
		MUITO	POUCO	MUITO	POUCO
Valorização do seu imóvel	13	5	13	8	6
Adensamento populacional	12	10	0	23	0
Ventilação	22	2	3	13	5
Sombreamento	21	2	6	12	4
Paisagem	13	7	14	5	6
Nível de ruído	7	5	6	13	14
Qualidade do ar	14	3	2	17	9

Fonte: Elaborado pelo autor.

As pessoas que moram no Conjunto Vera Cruz já sofrem com deficiências na infraestrutura urbana básica, sobretudo com relação à educação, saúde, lazer e segurança. A quantidade de vagas em creches e escolas não é suficiente para atender a demanda do bairro. Ao percorrer o bairro, observa-se que em diversas casas existem placas anunciando que ali se cuida de crianças, isso já é um indicativo que a única creche existente no bairro não consegue atender as demandas (Figura 15).



**Figura 15** - Demanda por vaga em creches no Conjunto Vera Cruz é tão alta que os pais acabam não tendo outra opção a não ser pagar para terceiros cuidar de seus filhos de forma totalmente irregular.

Fonte: Foto de Palmeri Bandeira (2018).

No bairro também não existe nenhuma unidade hospitalar com atendimento 24hs. O único posto policial existente possui condições precárias de funcionamento, o policiamento nas ruas do bairro é bastante escasso, não existe



nenhuma agência bancária e a única casa lotérica que existia acabou sendo transferida para um Shopping que fica longe do bairro.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os movimentos populares ocorridos principalmente, nas décadas de 1970 e 1980 foram fundamentais para inclusão das questões relacionadas à política urbana na Constituição Federal de 1988. A união da sociedade em busca de uma cidade melhor para todos demonstrou que o poder de mudança está nas mãos do povo e que a força para transformação política, social, ambiental e econômica nas cidades existe a partir do momento que os diversos grupos sociais se mobilizam para dialogar e exercer os seus direitos civis e políticos.

A partir da promulgação do Estatuto da Cidade (EC) o planejamento urbano passou a acontecer de uma forma mais democratizada, e a sociedade passou a contar com embasamento jurídico para reivindicar que suas opiniões, necessidades e insatisfações sejam atendidas durante o processo de elaboração, execução e fiscalização dos planos e programas urbanísticos. Entre os diversos instrumentos de planejamento urbano, trazidos pelo EC destaca-se o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

Trata de um instrumento de gestão democrática da cidade, assegurando a participação social nos processos de decisão em licenciamentos urbanísticos. O EIV torna possível identificar previamente os potenciais efeitos positivos e negativos dos empreendimentos impactantes, e propor medidas de minimização e/ou compensação dos efeitos adversos, ou, até mesmo, proibir a execução do mesmo. Contudo, quando as legislações municipais, como a de Goiânia, limitam a exigência para atividades comerciais e industriais, estão abrindo mão de garantir a proteção da qualidade de vida nos bairros.

A pesquisa demonstrou, com o caso do Residencial Nelson Mandela (RNM), que a ausência da exigência de EIV para empreendimentos residenciais de grande porte pode resultar em deterioração considerável da qualidade de vida dos habitantes do bairro no qual foi edificado. Sobretudo a partir da implantação do programa Minha Casa Minha Vida, do governo federal, grandes aglomerados de construções horizontais têm sido erguidos em bairros periféricos na tentativa de se enfrentar o déficit habitacional brasileiro. O caso do RNM, um único empreendimento que produzirá um aumento de cerca de 25% da população de um grande bairro periférico, é um exemplo eloquente do problema.

Ficou evidenciado na pesquisa que a população da vizinhança tem consciência de que deveria ter sido ouvida e que poderia contribuir para uma expansão mais planejada do bairro. A maioria dos moradores da vizinhança não é contrária àquela edificação. Ao contrário, ela reconhece os benefícios trazidos pela ocupação.

Mas percebe, também, a dimensão da sobrecarga que o RNM trará para a já limitada oferta de infraestrutura e serviços urbanos do bairro, e que a realização do EIV poderia ter identificado previamente os impactos gerados, bem como apontado e exigido medidas no sentido de mitigá-los.

Assim, a pesquisa cumpriu seu objetivo de demonstrar a importância de se estender a obrigatoriedade da utilização dos EIVs para o licenciamento de grandes empreendimentos habitacionais.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, J.A. Sobre a cidade e o urbano em Henri Léfèbvre. *Espaço e Tempo*, São Paulo, nº31, pp. 133 - 142, 2012.

ARAÚJO, Suely Mara V. G. de e RIBEIRO, Vera Lúcia Santos. *PL 5.788/90 (Estatuto da Cidade): análise histórica e situação atual do debate*. Texto apresentado no I Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Belo Horizonte, 2000.

BASSUL, José R. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

\_\_\_\_\_. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. *EURE* (Santiago), v.28, n. 84, p.133-144, sep. 2002.

BONDUKI, N. G.; ROSSETO, R.; GHILARDI, F. H. *Política e Sistema Nacional de Habitação, Plano Nacional de Habitação. Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários*. 2ª edição. Brasília/ São Paulo: Ministério das

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988.

BRASIL. *Estatuto da Cidade* — lei 10.257/2001. Dispõe sobre as diretrizes gerais da política urbana. Brasília, 2001.

CASELLI, C. K, *100 anos de habitação mínima. Ênfase na Europa e Japão*. São Paulo, 2007. Dissertação (Mestrado em arquitetura e urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie)

CASTRO, Sérgio D. Política regional e desenvolvimento: caminhos para o Brasil e para o Nordeste. In: GUIMARÃES, P. F.; AGUIAR, R. A.; LASTRES, H. M. M.; SILVA, M. M. (orgs). *Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste*. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2801>>. Acesso em: 15 de outubro de 2017.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL (CPDOC). *Banco Nacional de Habitação* (Verbetes do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro - DHBB). Fundação Getúlio Vargas: São Paulo, 2011. Acesso em: <<http://www.fgv.br/CPDOC/BUSCA/Busca/BuscaConsultar.aspx>>. Disponível em: 10 out. 2011.

CLAVAL, Paul. Marxismo e geografia econômica na obra de David Harvey. *Espaço e Economia Revista brasileira de geografia econômica*, ano II, nº 3, 2013.

CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil). *Solo urbano e ação pastoral*. São Paulo: Paulinas, 1982.

COMPANS, Rose. *Política Habitacional e Legitimação Política no Rio de Janeiro*. In: XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2011. Anais...

DEBRASSI, T. M. F. B. *Paradigmas e teorias da cidade: das reformas urbanas ao urbanismo contemporâneo – o caso de Barcelona*. Campinas, 2006 (Mestrado em Urbanismo da PUC-Campinas)

FERREIRA, J.S.W. O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana. In: BRASIL. Ministério das Cidades. Planos locais de habitação de interesse social. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, 2010. p.11-30.

FGV PROJETOS. *O Crédito Imobiliário no Brasil: Caracterização e Desafios*, São Paulo: 2007.

FITTIPALDI, M. *Habitação Social e Arquitetura Sustentável em Ilhéus/BA*. Dissertação. (Mestrado desenvolvimento regional e meio Ambiente) da Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus, Bahia, 2008.

GIL, C. A. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paula: Atlas, 1994.

LEMONS, M.B., CROCCO, M.A. *Competitividade e dinâmica comparativa das regiões metropolitanas brasileiras*. XXVIII Encontro Nacional de Economia - ANPEC: 2000.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2008.

\_\_\_\_\_. *Habitação e Cidade*. São Paulo: Atual Editora, 1997. In: FERREIRA, J. S. W. O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana. *Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários*. 2ª edição. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades, 2011.

\_\_\_\_\_. *O impasse da política urbana no Brasil*. São Paulo, Vozes. 2011.

\_\_\_\_\_. *As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: o planejamento urbano no Brasil*. In: VAINER, C. B.; ARANTES, O.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. *O Estatuto da Cidade Periférica*. In: *O Estatuto da Cidade: comentado*, (org.) CARVALHO, Celso Santos; ROSSABANCH, Ana Claudia. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

MELO de, C. A. *Goiânia, crescimento urbano e demandas habitacionais: o caso do Jardim Guanabara*. In: XXVIII Simpósio Nacional d História: Lugares dos Historiadores, velhos e novos desafios, Florianópolis – SC, julho de 2015.

MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/>> Acesso em: 15 fev. 2018.

MONTE-MOR, R. L. *As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil*. In Diniz, C. C. & Crocco, M., editores, *Economia Regional e Urbana: Contribuições Teóricas Recentes*, p. 61–85. UFMG, Belo Horizonte, 2006.

PELUSO, Marília Luiza. *O morar na constituição subjetiva do espaço urbano*. Tese de doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. 1998.

\_\_\_\_\_. *O papel das representações sociais do “comprar a casa” na identificação dos problemas habitacionais*. Artigo. Semana Universitária da UNB. Brasília. 2011.

RHEINGANTZ, Paulo Afonso. *Uma pequena digressão sobre conforto ambiental e qualidade de vida nos centros urbanos*, 2001. Disponível em

[http://www.fau.ufrj.br/prolugar/arq\\_pdf/diversos/conf\\_amb\\_qual\\_vida\\_cidades\\_par.pdf](http://www.fau.ufrj.br/prolugar/arq_pdf/diversos/conf_amb_qual_vida_cidades_par.pdf), acesso em 18/01/2018.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, AZEVEDO, Sérgio de. *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

SACHS, C. *São Paulo: políticas públicas e habitação popular*. São Paulo: EDUSP, 1999.

SAULE JR., Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. *O direito à moradia no Brasil: violações, práticas positivas e recomendações ao governo brasileiro*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Disponível em: [http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_166.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_166.pdf)

SCUSSEL, Maria Conceição Barletta. *Emancipações no Rio Grande do Sul: O processo de criação de novos municípios e seu impacto em aspectos de qualificação do espaço urbano*. Dissertação (Mestrado, mimeo). Porto Alegre: PROPUR / UFRGS, 1996.

SERRAN, João Ricardo. *O IAB e a política habitacional*. São Paulo: Schema, 1976.

SILVA da, M. L; TOURINHO, H. L. Z. Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida: duas políticas habitacionais e uma mesma lógica locacional. *Caderno Metrôpole*, vol.17 no.34, São Paulo. doi <<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3405>>. 2015.

SILVA, L. O. Primórdios da habitação social: as experiências do entreguerras na Europa e Estados Unidos. *Arquitextos*, ano 09, jun. 2008. Disponível em <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.097/136>> . Acesso: Julho, 2018)

SILVA, M. L.. *Habitação produzindo espaço urbano na reprodução de conjuntos habitacionais: experiências e tendências na Região Metropolitana de Belém*. Dissertação de mestrado. Belém, Universidade Federal do Pará, 2014.

SILVA, M.F.P.S. Antigos processos e novas tendências da urbanização norte-americana contemporânea. *Caderno Metrôpole*, São Paulo, v. 16, n. 32, pp. 365-390, nov 2014.

SMITH, N. *A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à "regeneração" urbana como estratégia urbana global*. In: De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de "revitalização" dos centros urbanos.. São Paulo: Annablume, p. 59-88, 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SPOSITO, M. E. Beltrão. *Capitalismo e Urbanização*. 15ª ed. São Paulo: Contexto, 2010.

O POPULAR. *Vida urbana*. Goiânia, Caderno especial, 2008.

VALÉRIO, Andrea Helena. *Reforma Urbana, Planejamento e Contradições: a experiência de Goiânia*. Dissertação (Mestrado em Desvalimento e Planejamento Territorial) – Pontifícia universidade Católica de Goiás, 2012.

## APÊNDICE – Questionário aplicado aos vizinhos do residencial Nelson Mandela

**QUESTIONÁRIO**

Nome: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_

Sexo: \_\_\_\_\_

Quanto anos reside no bairro: \_\_\_\_\_

1) Você acha que foi correto a implantação do residencial Nelson Mandela aqui no bairro?  
 Sim ( ) Não ( )

2) Você acha que os moradores do bairro deveriam ter sido ouvidos pela prefeitura antes que o residencial fosse construído? Porque?  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

3) Em sua opinião, a implantação do residencial (quando de sua total ocupação) vai gerar impactos negativos para o bairro e na sua qualidade de vida?  
 Sim ( ) Não ( )  
 Caso sim, cite alguns: \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

4) Você acha que implantação do residencial vai trazer algum tipo de melhoria para o bairro?  
 Sim ( ) Não ( )  
 Caso sim, cite alguns: \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

5. Você considera os seguintes impactos da implantação do Condomínio no bairro:

Impacto sobre:	Neutro	Positivo		Negativo	
		Muito	Pouco	Muito	Pouco
Valorização do seu imóvel					
Acréscimo populacional (maior fluxo de pessoas)					
Ventilação					
Sombreamento					
Paisagem (beleza)					
Nível de ruído (barulho)					
Qualidade do ar					
Na cultura (nos costumes, convivência, relações de vizinhança)					

6. Em sua opinião

A quantidade da oferta dos seguintes serviços e equipamentos urbanos no bairro, considerando a demanda atual (o número de pessoas no bairro que precisam do serviço/equipamento) é:

(0) inexistente; (1) Insuficiente; (2) Suficiente.

O impacto causado pela implantação do Condomínio (quando este estiver plenamente ocupado) sobre a demanda e a capacidade da oferta em atendê-la será:

(0) Nenhum; (1) Pequeno; (2) Grande

Equipamento/Serviço	0	1	2	0	1	2
Escolas/vagas						
Creche						
Posto de Saúde						
Praças e Parques						
Espaços de lazer e esportes						
Posto policial						
Correios						
Abastecimento de Água						
Sistema de Esgoto						
Coleta de Lixo						
Acesso a Celular						
Transporte coletivo (quant. de ônibus, linhas, pontos, frequência)						
Vias de acesso e trânsito.						