



ESTUDOS DE IMPACTO DE VIZINHANÇA E A CONSTRUÇÃO DE NOVOS ESTABELECIMENTOS PENAIS: DELINEANDO UMA RELAÇÃO

Raul Victor Rodrigues do Nascimento

Estudante de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Membro do Núcleo Penitenciário do Programa Motyrum de Educação Popular Em Direitos Humanos. Chefe Editorial da Revista Transgressões: ciências criminais em debate.

E-mail: raul_rodrigues@hotmail.com.br

RESUMO

Partindo da falência do sistema penitenciário brasileiro e a necessidade premente da obtenção de mais vagas, com a construção e a ampliação de unidades prisionais em todo o país, é possível visualizar a importante relação entre o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhaça, instrumento urbanístico de caráter técnico previsto pelo Estatuto das Cidades, e o processo de ampliação do sistema penitenciário nacional, uma relação ainda pouco estudada, mas decididamente importante em se tratando na efetivação do direito à cidade e em toda a gama de direitos e garantias relacionados à prisão. O presente trabalho, portanto, visa compreender e descortinar como se deve dar a elaboração dos EIV em se tratando do caso específico das prisões, através de uma pesquisa na literatura específica que possa compreender as prisões enquanto instituições inestimáveis ao Estado e suas relações com o centro urbano em seu entorno.

Palavras-chave: EIV. Construção de estabelecimentos penais. Criminologia.

1. INTRODUÇÃO

As tribulações e desafios que concernem à questão urbana nunca ocuparam um espaço tão central dentro dos debates sociais que caracterizam a contemporaneidade, seja nos círculos acadêmicos mais seletos, seja entre os meios midiáticos de massa e as redes sociais de troca de informação instantânea.

Como fruto disso, a compreensão de um direito à cidade e da necessidade de sua efetivação vem se difundindo, a nível nacional e internacional, de modo que, hoje, as medidas adotadas pelo Estado, especialmente aquelas que causam impactos às cidades e sua população, já não são determinadas segundo os critérios utilitaristas e finalísticos de outrora – o surgimento e a ascensão do debate sobre o direito à cidade e do ramo jurídico do Direito Urbanístico assinalaram o nascimento de instrumentos responsáveis por nortear, limitar, conduzir e complementar a atuação do Estado dentro dos centros urbanos. Entre estes instrumentos, está o Estudo de Impacto de Vizinhança, adiante mencionado pela abreviação EIV.

Em paralelo à questão urbana, faz-se impossível deixar de mencionar o quanto a segurança pública tem permeado de forma intensa os debates realizados pela sociedade brasileira, em todos seus círculos e esferas. Os estabelecimentos penais (cadeias públicas, penitenciárias, entre outros) nunca foram alvo de tanta atenção e controvérsia, enquanto a falência de todo o sistema penal brasileiro é remediada com a construção de um número maior de prisões, embora as vagas criadas para o sistema penitenciário continuem tão incapazes de resolver o problema quanto antes – o que parece significar pouco para o Estado e seus dirigentes, que continuam firmemente aguerridos às políticas de encarceramento em massa, que não só se mostram ineficazes há décadas, mas que também ensejam a construção intermitente de novos estabelecimentos penais.

Neste sentido, o presente trabalho pretende investigar de que forma devem atuar os EIV junto à construção de novos estabelecimentos penais nas cidades brasileiras, tomando em consideração não só o Direito Urbanístico, mas também as implicações óbvias e necessárias oriundas da criminologia e do Direito Penal, em conjunto com as garantias provenientes da Constituição Federal Brasileira, havendo, portanto, a

composição de um estudo interdisciplinar capaz de satisfazer à complexidade do assunto aqui tratado.

A metodologia consistirá numa pesquisa dentro da literatura nacional específica, tanto no campo urbanístico quanto criminológico, em paralelo com a obtenção de dados oriundos do Departamento Penitenciário Nacional, vinculado ao Ministério da Justiça, que tiveram sua última edição no ano de 2014. Num primeiro momento, se explanará o conceito de Estudo de Impacto de Vizinhança – seu fundamento legal, objetivo e características.

Posteriormente, caberá uma análise do EIV no caso específico da construção de novos estabelecimentos penais dentro das cidades, observando-se toda a conjuntura do combate à criminalidade brasileira e as especificidades da relação tratada, tratando-se de fazer um estudo acurado além do senso comum, cabendo inclusive a vivência pessoal do autor enquanto extensionista de um projeto de extensão voltado para a ambiente prisional. Por fim, será possível apontar que relação deve existir entre EIV e prisões, numa perspectiva constitucional que seja coerente com os valores consagrados pela Constituição Federal.

A sociedade brasileira contemporânea enfrenta dilemas acentuados, e um deles, certamente é a questão prisional, definitivamente entremeada com a segurança pública. A ascensão do fenômeno criminoso, que se torna cada vez mais visível, enérgico e impactante entre o tecido social, demonstra não só a incapacidade do sistema penal vigente em lidar com o crime e cumprir com os desígnios constitucionais do aparato estatal, mas revela a completa ineficiência do Estado e o esfacelamento catastrófico das políticas públicas brasileiras.

Reconhecer e estudar a construção de presídios enquanto expoente do encarceramento massivo como política criminal atrelado às disposições do Direito Urbanístico é importante, imprescindível e necessário – porque o crime contemporâneo também é em si um fenômeno urbano.

2. ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA: EXPONDO UM CONCEITO

Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança ou apenas Estudo de Impacto de Vizinhança é um instrumento urbanístico que deve ser regulamentado pelo plano diretor municipal e imposto pelo ordenamento jurídico dos municípios em via da concessão de licenças e autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos ou atividades que venham a afetar a qualidade de vida da população residente na área ou proximidades.

A função desse estudo de natureza técnica, em grande medida, é prezar pelo interesse coletivo através da efetuação dos princípios da função social da propriedade e da função social da cidade, com o melhor aproveitamento de áreas urbanas (SILVA, 2012) que, caso contrário, poderiam causar impactos negativos após a utilização deficiente e/ou pernicioso de um espaço inserido num centro urbano, seja por agentes privados, seja por agentes públicos.

O Estatuto das Cidades (Lei Nº 10.257 de 2001) menciona expressamente o Estudo de Impacto de Vizinhança entre os instrumentos urbanísticos dispostos ao longo de seu artigo 4º, mais especificamente em seu parágrafo IV. Importa mencionar, inclusive, que o EIV tem lastro constitucional com fulcro no artigo 182 da Constituição, que assenta que “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”; Em seguida, o Estatuto das Cidades reserva toda a 12ª seção do Capítulo II para tratar exclusivamente da matéria, comportando, para tanto, três artigos (36, 37, e 38). A letra legal anteriormente mencionada diz o seguinte:

Seção XII

Do estudo de impacto de vizinhança

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.

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.

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.

Da leitura dos dispositivos legais, é fácil entender que a elaboração de um EIV deve anteceder a construção de qualquer edifício ou obra de infraestrutura, para que seja possível a obtenção de estimativas e a identificação das futuras alterações na paisagem, no fluxo e na disposição do entorno. As diretrizes gerais que orientam a construção de um EIV estão dispostas no artigo 37 do Estatuto das Cidades, mas não devem ser compreendidas como um rol taxativo fechado, como entendem por exemplo José Augusto de Lollo e Sérgio Antônio Röhm, ao dizer que:

Um aspecto fundamental a se destacar em tal lei é que seu objetivo é normativo e genérico, devendo servir como orientação para a elaboração das leis municipais que tratem da avaliação de impactos de vizinhança. No entanto, o que se observa na prática é que a maioria dos municípios que criam legislação para tratar do assunto, simplesmente repete os princípios existentes na Lei 10.257/2001. O artigo 37 da Lei 10.257/2001 estabelece que “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:...”. Quando da proposição de leis municipais a expressão “no mínimo” costuma ser desconsiderada (por incapacidade ou conveniência), ficando as legislações municipais restritas aos tópicos propostos na lei federal. (LOLLO; RÖHM, 2005, p. 39).

Mais que isso: um EIV deve ser de tal forma elaborado que permita uma percepção real dos impactos do empreendimento nos interesses da coletividade, embora seja

perceptível que, graças às legislações municipais, o resultado do processo de construção de determinados Estudos de Impactos de Vizinhança seja pouco satisfatório – por trazer informações deficientes, incompletas, não condizentes com a realidade ou deturbadas por interesses particulares, tendo em vista que, apesar das diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, são os municípios, em seus planos diretores, que decidem, particularmente, como regulamentar a elaboração de EIV.

Esta crítica, formulada pela professora Eliane Tomiasi Paulino (2011) através de estudo de caso baseado em Londrina, Paraná:

Daí pode se depreender que os instrumentos à disposição do EIV não permitem revolucionar a cidade capitalista, que segue desigual e excludente, favorecendo os interesses privados em detrimento do bem comum. A inversão dessa regra pressupõe a superação desse modo de produção e isso, por ora, não está posto. Sendo assim, merece relevo os avanços já possíveis com esse instrumento de política urbana, cuja eficiência se define menos pelos marcos legais e mais pela capacidade de organização da sociedade, pois as brechas para a burla estão colocadas, notadamente quando o poder público e os interesses privados não se distinguem. (PAULINO, 2011, p. 166).

De forma sucinta: Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança é um instrumento urbanístico na forma de um estudo técnico acerca das alterações no entorno proporcionadas por um empreendimento, seja uma edificação ou obra de infraestrutura. Um Estudo de Impacto de Vizinhança deve demonstrar quais serão os efeitos prováveis correlacionados às diversas questões que tangenciam o entorno ou vizinhança, estejam ou não previstas no rol do artigo 37 do Estatuto da Cidade, ainda que a regulamentação municipal específica disponha de forma diferente.

Por exemplo: a construção de uma indústria de beneficiamento e processamento de couro em determinada cidade deveria ser precedida de um EIV que meça os impactos ambientais das atividades do curtume, especialmente as químicas, os efeitos paisagísticos do edifício e a possível ocorrência de mau cheiros, o impacto do transporte constante de cargas e pessoas no fluxo viário local, os resultados na concentração demográfica do entorno e a possível sobrecarga dos aparelhos urbanísticos preexistentes, com a necessidade de sua adaptação ou expansão, sem deixar de mencionar a valorização ou depreciação dos imóveis no entorno. Ainda seguindo a lição dada pela professora Eliane

Paulino (2011), caberia visualizar os impactos dentro de uma dinâmica voltada para a distribuição e a concentração de renda, bem como os demais impactos econômicos do empreendimento que poderão afetar a população da cidade.

Esta compreensão é importantíssima, especialmente quando se trata de empreendimentos tão controvertidos quanto a construção de novos estabelecimentos prisionais, que não raro envolvem interesses conflitantes de diversas ordens: sejam econômicos, culturais, ambientais, políticos ou sociais, entre outros. A relação existente entre a construção de estabelecimentos prisionais e os Estudos de Impacto de Vizinhança deve ser melhor compreendida. Cumpre, portanto, um breve estudo sobre os estabelecimentos penais brasileiros.

3. ESTABELECEMENTOS PENAIS BRASILEIROS: DESCREVENDO UMA REALIDADE

O encarceramento tornou-se a sanção penal universal, em especial a partir do século XIX, quando foi revestida de uma suposta função preventiva, enquanto medida educativa “ressocializadora”, e de uma função repressiva pungente, na punição aplicada ao sujeito criminoso com a medida privativa de liberdade decorrente do aprisionamento.

A ascensão desse processo de encarceramento foi se acentuando, conforme relata Michel Foucault em seu clássico *Vigiar e Punir* (2015), com o estabelecimento do sistema capitalista e as consequências sociais, culturais e econômicas desse processo. As antigas penas cominadas, não raro de diferentes formas para diferentes tipos penais, substituíram-se pela prisão, a nova sanção penal por excelência.

Para que o encarceramento se torne possível, são indispensáveis que existam carceragens. Assim, os aparelhos punitivos pré-existentes foram sendo adaptados, desenvolvidos e expandidos para que o encarceramento pudesse cumprir mais e melhor a sua função, de forma que diferentes modelos de prisão foram sendo concebidos com o passar do tempo, estando estrategicamente voltados para a aplicação da punição (com

disciplinamento e observação constante) e, algumas vezes, ao aspecto pedagógico da pena.

Há, pois, o surgimento e a evolução de uma verdadeira arquitetura prisional destinada aos estabelecimentos penais (SÁ, 2014), os aparelhos de encarceramento do Estado, especialmente direcionada a sua eficácia enquanto ambiente punitivo (às vezes também educativo), para que essa nova forma de penalizar obtenha o máximo de eficiência no cumprimento dos fins que deveria perseguir.

E para que carceragens existam, prisões são necessárias – e prisões, obviamente, são grandes edifícios localizados, com raras exceções, dentre os limites das cidades. A ausência destas construções implicaria num completo esfacelamento do sistema penal brasileiro (que mesmo assim já está esfacelado) e resultaria na inevitável obliteração de instituições supostamente responsáveis por assegurar os direitos dos cidadãos e proteger os interesses da coletividade.

Nesse sentido, um incremento no fenômeno criminoso resulta na óbvia necessidade de novos estabelecimentos penais, que terá por consequência lógica a construção de mais prisões (supondo que as vagas pré-existentes sejam insuficientes, como é o caso do Brasil) – o que, em regra, acontece em espaços contidos em centros urbanos, especialmente nos subúrbios e periferias das grandes cidades (como o caso do conhecido Complexo-Penitenciário de Gericinó, o antigo Bangu, no Rio de Janeiro, e o Complexo Penitenciário de Pedrinhas, em São Luís do Maranhão), bem como em pequenas cidades-satélites de metrópoles, como o Presídio de Tremembé, em São Paulo.

As exceções, em grande parte, relacionam-se com estabelecimentos penais voltados para abrigar apenados de “grande periculosidade” (embora nem todos sejam de segurança máxima¹), como os já finados Presídios de Fernando de Noronha (na ilha homônima, fechado em 1957) e o Presídio da Ilha Grande, no Rio de Janeiro. É fácil perceber o motivo pelo qual estabelecimentos penitenciários estão comumente inseridos em centros urbanos ou suas imediações: de outra forma, o acesso, a comunicação e o abastecimento de provisões e víveres seria extremamente dificultado, tendo em vista a

¹ Sobre as penitenciárias de segurança máxima e os apenados ali recolhidos, aduz o artigo terceiro da Lei Nº 11.671 de 2008, ao se dizer que ali “serão recolhidos em estabelecimentos penais federais de segurança máxima aqueles cuja medida se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio preso, condenado ou provisório”.

complexidade dessas instituições que abrigam centenas de pessoas – o contrário não só seria dispendioso, mas muitas vezes inviável.

Outro motivo significativo é a mudança gradual na concepção da prisão e sua função dentro da sociedade. Antes, o encarceramento era uma forma muito conveniente de excluir o sujeito criminoso da sociedade. Era, portanto, um aparelho de higienização social muito eficaz, capaz de eliminar sujeitos indesejáveis do meio social e minimizar os efeitos incômodos da convivência com eles – neste sentido, visualiza-se também a ascensão das instituições manicomiais onde ainda hoje recolhem-se os “loucos” (FOUCAULT, 2004), em verdadeiros equivalentes às prisões perpétuas, incompatíveis com nossa Constituição Federal.

Hoje, as prisões são encaradas, pelo menos em teoria, como parte integrante da sociedade na medida em que recebem cidadãos em conflito com a lei para devolvê-los ao convívio social em seguida, com o fim da pena, período durante o qual o apenado deveria ser preparado para o retorno à sociedade, quando estaria devidamente “ressocializado”. Hoje, compreende-se que o fim da pena deveria ser, portanto, não apenas punir, mas, principalmente, educar. Ademais, diz a letra da Lei de Execução Penal, que regulamenta o sistema penal e as condições de cumprimento de pena:

Art. 1º A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado.

[...]

Art. 3º Ao condenado e ao internado serão assegurados todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei.

Parágrafo único. Não haverá qualquer distinção de natureza racial, social, religiosa ou política.

A legislação brasileira, em acordo com a Constituição Brasileira, conforme assenta a Lei de Execução Penal (LEP), diz, em seu artigo 10, que “a assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade”, estendendo-se também ao egresso. Essa assistência, nos termos do artigo 11 da LEP, deverá ser matéria, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa. São direitos dos presos, no artigo 40 da LEP, a alimentação suficiente e o vestuário, o trabalho remunerado, o exercício de atividades diversas compatíveis com a

execução da pena, a visita íntima, familiar e de amigos, a comunicação com o mundo exterior, entre vários outros.

A realidade dos fatos destoa da norma e o “deve ser” presente no ordenamento jurídico brasileiro não é - atualmente, esse “deve ser” dificilmente “será”. E as prisões, enquanto edifícios e instituições inseridos no seio de centros urbanos, continuam em grande parte revestidas de sua velha função higienista – o que também imporá efeitos notáveis no entorno onde estão localizadas – a realidade, por certo, seria muito diferente se os estabelecimentos penais fossem um espelho do que consta na legislação específica. O Ministério da Justiça confirma o que se disse aqui:

Dada a natureza particular de sua função, os estabelecimentos penais são espaços que apresentam alta complexidade programática. Com vistas a obedecer o que prevê a Lei de Execução Penal²⁵, esses estabelecimentos devem ser capazes, por exemplo, de oferecer serviços de saúde, educação e trabalho. Apesar de sua finalidade complexa e singular, mais de um terço das unidades prisionais no país (36%) não foram concebidas para serem estabelecimentos penais, mas adaptadas para este fim. Como será detalhado adiante, em quase metade (49%) das unidades concebidas como estabelecimento penal há módulos de saúde, em 58% delas, há módulo de educação e 30% desses estabelecimentos têm oficina de trabalho. Entre as unidades adaptadas, esses números são consideravelmente menores: apenas 22% tem módulo de saúde, 40% tem módulo de educação e 17% conta com oficina de trabalho.

[...]

Observa-se que a maior parte dos estabelecimentos do Ceará (65%), do Maranhão (59%), do Rio Grande do Norte (59%), de Rondônia (58%), do Mato Grosso do Sul (57%) e do Mato Grosso (51%) foram adaptados para servirem como estabelecimentos prisionais. Por outro lado, todas as unidades do Rio de Janeiro e de Roraima foram concebidas originalmente como estabelecimentos penais. (DEPEN, 2014, p. 31-32).

Ainda assim, é imprescindível mencionar que os impactos das unidades prisionais não são limitados aos apenados reclusos em sua carceragem – elas abarcam, direta e indiretamente, um grande número de pessoas, na qualidade dos familiares e visitantes dos apenados que constantemente se dirigem aos estabelecimentos penais, na qualidade de agentes penitenciários e funcionários das unidades prisionais, na qualidade de comerciantes e fornecedores que oferecem seus produtos e serviços para aqueles que

mantém relações diretas e indiretas com os presídios, e na qualidade daqueles que vivem nos entornos dos presídios.

Contudo, é mais que visível o quanto o sistema penal brasileiro – essencialmente baseado na pena de prisão e mais caracterizado como repressivo do que educativo – sofre um processo de acentuado esfacelamento, fruto não só da conjuntura de gestões displicentes e políticas públicas ineficientes ou inaplicadas, mas da própria incapacidade do sistema penal, e também do próprio Estado, em cumprir aquilo que se prescreve na letra da lei.

As estatísticas (DEPEN, 2014, p. 48, 50, 53, 58), apontam que o grosso da população carcerária brasileira é de negros (67%), jovens (31%), com escolaridade extremamente deficiente (53% tem ensino fundamental incompleto, 6% é alfabeto e 9% aprendeu a ler de forma irregular) e provenientes de lares desestruturados (57% está separado judicialmente). Esse padrão foi muito bem observado pelo professor Loïc Wacquant, em *Prisões da Miséria* (2007) e *Punir os Pobres* (2001), de onde é fácil se depreender que construir prisões em larga escala não é a solução e dificilmente será algo além de um “placebo” de apelo midiático voltado para as expectativas populares em torno da segurança pública.

Enquanto persistir um cenário de extremada distribuição de renda e uma distinção acentuada de oportunidades, com políticas públicas deficientíssimas e pouco abrangentes, persistirá o cenário ideal para a construção de presídios e o encarceramento em larga escala de seres humanos.

Neste sentido, o Brasil, existiam 1.424 estabelecimentos penais ou unidades prisionais no ano de 2014, quando o Departamento Penitenciário Nacional (2014, p. 23) realizou o último Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen). Existem, em média, 52 unidades prisionais para cada um dos 27 estados brasileiros, embora a disseminação seja extremamente heterogênea: Minas Gerais tem o maior número de estabelecimentos, com 184, contra as 5 unidades prisionais de Roraima, o Estado da federação com menor número de estabelecimentos prisionais. Dentro toda as 1.424 unidades prisionais existentes em 2014, somente 4 eram mantidas pelo Governo Federal, sendo a gestão do restante mantida pelo Governo Estadual da localidade.

Os estabelecimentos penais brasileiros² subdividem-se em: 821 cadeias públicas, destinadas ao recolhimento de presos provisórios; 470 penitenciárias, voltadas para o cumprimento de pena no regime fechado; 57 Casas de Albergado, para o cumprimento de pena no regime aberto ou limitação de fim de semana; 33 Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico, para sujeitos sob medida de segurança; 16 patronatos, voltados para assistência aos albergados e egresso, entre outras funções; e 74 unidades de Colônias Agrícolas, Industriais ou Similares, para o cumprimento de pena no regime semiaberto (PORTAL BRASIL, 2014).

Acerca da população encarcerada no Brasil e o número de vagas oferecidas pelo sistema carcerário brasileiro, o Levantamento assinala o discrepante número de 607.731 apenados para 376.669 vagas existentes, num déficit de 231.062 vagas necessárias para que a população já encarcerada pudesse ser abrigada de forma adequada (DEPEN, 2014, p. 23), segundo a legislação específica existente e as garantias constitucionais que, na teoria, são asseguradas aos apenados.

A discrepância entre apenados e vagas de carceragem disponíveis é antiga e, provavelmente, um gargalo endêmico e inerente à estrutura prisional brasileira. Em 2000, existiam 135.710 vagas disponíveis para 232.755 apenados, com o déficit em 97.045 vagas necessárias. Sete anos depois, em 2007, o número de vagas disponíveis sequer dobrou, com 249.515, enquanto o número de apenados continuava crescendo, em 422.373, gerando um déficit de 172.858 vagas (DEPEN, 2014, p. 23), praticamente o dobro do déficit que existia sete anos antes. “No Brasil, em um espaço concebido para custodiar apenas dez indivíduos, há, em média, 16 pessoas encarceradas” (DEPEN, 2014, p. 37).

Felizmente, o déficit de vagas não manteve no período de 2007-2014 (aumento de 58.204 vagas necessárias) o acentuando ritmo de crescimento que demonstrou no período de 2000-2007 (aumento de 75.813 vagas necessárias), embora a população de apenados continuasse crescendo num ritmo relativamente uniforme – no período 2007-2014, o aumento do número de apenados foi de 185.358, enquanto em 2000-2007 o aumento foi de 189.618 apenados (DEPEN, 2014, p. 23). Ainda sobre as vagas disponíveis na

² Há uma discrepância entre os dados oriundos do Infopen (DEPEN, 2014) e os dados do Portal Brasil (2014). O Infopen diz existirem 1.424 enquanto o Portal Brasil menciona 1.478. Ambos têm por fonte informações do Ministério da Justiça.

carceragem brasileira, diz o Departamento Penitenciário Nacional, sobre a heterogeneidade da capacidade dos estabelecimentos penais brasileiros:

As unidades prisionais brasileiras possuem capacidades muito distintas – a média é de 265 vagas por unidade, entretanto a unidade com maior capacidade chega a 2.696 vagas. Observa-se uma diferença entre as Unidades da Federação em relação ao porte das unidades. No Tocantins a capacidade média das unidades é de 53 vagas, com um máximo de 432 vagas em uma unidade, situação muito diversa do estado de São Paulo, que apresenta uma capacidade média de 805 vagas, chegando a uma unidade com o máximo de 2.696 vagas. É possível observar uma diferença significativa no porte das unidades entre as regiões do Brasil. A região Sudeste apresenta a maior capacidade média das unidades prisionais (485 vagas), seguida da região Sul (317 vagas), da região Centro-Oeste (148 vagas), da região Norte (145 vagas), e, por fim, da região Nordeste (128 vagas). (DEPEN, 2014, p. 25).

Este é, seguramente, um efeito da construção de novos estabelecimentos penais e a ampliação dos já existentes, tendo em vista que a leitura dos dados não indica uma diminuição na criminalidade e no fenômeno criminoso, mas apenas um singelo aumento nas vagas do sistema carcerário disponível – ou seja, entre 2000 e 2014, construíram-se novas prisões, com impactos determinantes nos centros urbanos em que são incrustadas. O Infopen (DEPEN, 2014, p. 29) confirma a suposição ao admitir que “quatro em cada dez unidades têm menos de uma década de existência”. Na verdade, a maior fatia de unidades (DEPEN, 2014, p. 29), 267 ao todo, tinha, em 2014, menos de 5 anos de funcionamento.

Em suma: é possível perceber o papel de destaque desempenhado pelas unidades prisionais dentro do sistema penal brasileiro, como também o quanto sua construção, dentro da lógica de encarceramento, é extremamente necessária para saldar o déficit de vagas que, ano após ano, torna-se mais vultoso. Contudo, sua criação deveria contar com pressupostos determinados tendo em vista a relevante função desempenhada por esses empreendimentos públicos. É importante, portanto, compreender agora a relação entre os Estudos de Impacto de Vizinhança e a construção de novos estabelecimentos penais.

4. ESTUDOS DE IMPACTO DE VIZINHANÇA E A CONSTRUÇÃO DE PRISÕES: CARACTERIZANDO UMA RELAÇÃO

Não existe nenhum óbice jurídico que coloque a construção de novos estabelecimentos penais além do que prescreve o artigo 36 do Estatuto das Cidades, onde há menção expressa aos “empreendimentos públicos” que ensejam a elaboração de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança antes da obtenção da licença para sua construção. Entretanto, a obrigatoriedade da elaboração desses estudos dependerá de existência de previsão legal dos municípios, oriunda do plano diretor municipal, que poderá optar por incluir ou não as unidades prisionais sob o rol de empreendimentos que devem obrigatoriamente ser precedidos de elaboração de EIV.

Contudo, é de se ponderar sobre a não inclusão de estabelecimentos penais na previsão do plano diretor municipal, tendo em vista que, por natureza, os impactos provocados por esses empreendimentos sempre tendem a desencadear consequências notáveis – em princípio, de maiores implicações sociais e econômica, mas não se devendo descartar as implicações ambientais acarretadas pelo confinamento de centena de pessoas em um espaço exíguo. Além disso, é igualmente imprescindível considerar a função social de uma unidade prisional quando de sua construção: um EIV bem elaborado deverá compreender o possível estabelecimento penal em suas particularidades e implicações.

Neste sentido foi o entendimento da 1ª Vara da Justiça Federal de Lajeado, no Rio Grande do Sul, na Ação Civil Pública Nº 2008.71.14.000743-2/RS, que teve por efeito a paralisação das obras de uma penitenciária no município de Lajeado enquanto não se realizassem os devidos estudos técnicos necessários para sua concessão, notadamente o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, após ação proposta pelo Ministério Público. Assim se posicionou o juiz José Ricardo Pereira:

Para a tutela plena do ambiente urbano os dispositivos constitucionais e legais demandariam a complementação na órbita municipal de regulamentação do estudo de impacto de vizinhança, já que a lei federal fez tão-somente fixar as diretrizes básicas, deixando para o legislador local o delineamento de referido instituto.

Nesse passo, através do ofício de 186-04/2008, de fl. 268 destes autos, o município de Lajeado informou ao MPF que ainda não regulamentou, no ordenamento jurídico municipal, o instrumento do Estudo de Impacto de Vizinha, invocando em seu favor, para não-realização dos respectivos estudos, a sua própria inércia legislativa.

Todavia a invocada mora legislativa não afasta a possibilidade de determinar-se, na presente via, a realização de procedimento prévio a qualquer licenciamento administrativo da execução civil do empreendimento sob análise, já que presente o requisito primeiro para exigir-se o estudo de impacto de vizinhança, a saber, existência de empreendimento de grande impacto no entorno da obra, seja em face da comunidade indígena ali existente; seja por se tratar a área de bairro eminentemente residencial; seja em face da expressiva comunidade escolar ali situada. (TJ-RS - ACP: 2008.71.14.000743-2/RS, Juiz: José Ricardo Pereira, Data de Julgamento: 25/07/2009, 1ª Vara Federal de Lajeado, Data de Publicação: 29/07/2008)

Cabe agora tentar compreender quais pontos são centrais dentro da elaboração de um EIV relacionado à construção de uma nova unidade prisional. O artigo 37 do Estatuto das Cidades diz que o EIV deverá ser executado “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”, com destaque para as questões entorno do adensamento populacional, dos equipamentos urbanos e comunitários, do uso e ocupação do solo, da valorização imobiliária, da geração de tráfego e demanda por transporte público, da ventilação e iluminação, e, por fim, da paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

O senso comum talvez diga que a construção de novas unidades prisionais tenha impactos restritos à segurança pública (quase sempre negativos), mas uma análise muito breve demonstra, com facilidade e acerto, que os impactos mais visíveis e imediatos são de ordem econômica – por óbvio, uma unidade prisional é um aparato institucional extremamente complexo que desempenha (ou deveria desempenhar) atividades além do caráter exclusivamente punitivo do Estado. Uma prisão, em teoria, acumula e desempenha as atividades naturais ao funcionamento de escola, oficina, indústria ou local de trabalho, centro de saúde e templo religioso, sem esquecer as próprias funções inerentes à manutenção da vida de centenas de seres humanos.

Com a criação de uma nova unidade prisional, criam-se empregos diretos e indiretos, bem como surge a necessidade de toda uma estrutura voltada para o regular abastecimento da prisão e o atendimento das necessidades de todos aqueles que precisam

se dirigir ao novo estabelecimento penal, a grosso modo familiares e visitantes dos apenados, mas também advogados, agentes penitenciários, dirigentes do governo e funcionários.

Em alguns casos, a construção de novas unidades prisionais em cidades que antes não possuíam nenhum estabelecimento similar resultou num aumento expressivo no número da população. Esse fenômeno se verificou especialmente no interior de São Paulo, após a política estadual de disseminação de estabelecimentos penais em pequenos municípios do interior. Segue, por exemplo, o caso de Itirapina:

Mais de vinte anos após a implantação da primeira penitenciária, Itirapina teve um aumento populacional, passando de 6.889 habitantes, em 1980, para 14.647 habitantes, em 2005. O que representa um crescimento de 112%, quase o dobro da média do Estado de São Paulo que, no mesmo período, apresentou um crescimento de 60%. A população urbana da cidade atingiu 13.154 habitantes, crescendo 162%. A população rural, ao contrário, sofreu decréscimo, pois em 2005 eram 1.493 habitantes morando em áreas rurais, representando um declínio de 20% em relação aos anos 1980. Assim, a taxa de urbanização do município chegou aos atuais 89,81%, ainda de acordo com dados da Fundação Seade. (SILVESTRE, 2008, p. 2).

Este aumento populacional é importantíssimo e não pode ser ignorado na elaboração de um EIV, porque um incremento demográfico tão acentuado implica diferentes relações mantidas no espaço urbano e a necessidade de adequações dentro de seus aparelhos, assim como diferentes políticas públicas e a adaptação ou criação de obras de infraestruturas capazes de atender à população. Há casos, contudo, em que esse processo de “explosão demográfica” não se realizou, como parece ter sido o de São Pedro de Alcântara, em Santa Catarina.

Foi possível levantar dados e concluir que a população de São Pedro de Alcântara praticamente se estagnou e movimentos migratórios devido ao empreendimento não foram notificados, fazendo com que os equipamentos comunitários não fossem ampliados, pois contrariamente ao que ocorreu em cidades interioranas paulistas, o município de São Pedro de Alcântara não registrou grandes migrações de familiares de presos na região. Esta condição foi constatada com a verificação das visitas cadastradas no Serviço Social do Complexo que atualmente não possui cadastro de visitantes residentes em São Pedro de Alcântara. O fator mais impactante e de forma negativa se refere ao meio ambiente,

tendo em vista que para a construção do Complexo foram cortadas diversas árvores nativas da Mata Atlântica e atualmente a estação de tratamento de esgoto não apresenta os resultados satisfatórios, colocando em risco a qualidade da água do rio Maruí, e da saúde da população. O tráfego de pessoas se tornou mais intenso, porém estabeleceram-se melhorias nas vias como asfaltamento das mesmas e melhores sinalizações, assim como uma maior disponibilidade de transporte público. Considerando que os presos do complexo correspondem a quase $\frac{1}{4}$ da população de São Pedro de Alcântara, é inegável seu impacto profundo na cidade, fazendo com que a mesma seja vista unicamente pelo fato de possuir uma penitenciária. E os impactos psicológicos e o apelo por segurança nessas comunidades próximas são evidentes, o que alterou drasticamente com o perfil da população local. (SILVA, 2013, p. 34-35).

Ainda em se tratando das implicações econômicas, é sabido que a construção de novos estabelecimentos penais propicia aumentos na dinâmica do comércio local, na procura pelo aluguel de casas por parte de familiares de apenados, na busca por leitos da rede hoteleira no entorno e na intensificação do uso de meios de transporte pessoas e cargas, tanto público quanto privado (PAULINO, 2011), ainda que penitenciárias desvalorizem, em parte, os imóveis do entorno.

Um EIV bem elaborado poderia permitir, primeiramente, um debate público importante acerca do futuro empreendimento, e depois, nortear políticas públicas voltadas ao melhor aproveitamento (incentivos fiscais ao aumento de leitos nos hotéis e ao estabelecimento de novos comércios, entre outros exemplos) e à adequação dos aparelhos públicos do entorno, como o estabelecimento de novas rotas de transporte público, a construção de paradas de ônibus e a urbanização das vias ao redor do presídio.

É importante frisar que a omissão do poder público nesse diapasão incentiva o estabelecimento de um comércio informal extremamente díspar. O autor deste trabalho, por ocasião das atividades do Núcleo Penitenciário do Programa Motyrum de Educação Popular em Direitos Humanos, iniciativa de extensão, ensino e pesquisa da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, presenciou, nos entornos da Penitenciária Estadual de Parnamirim (PEP), junto ao bairro Planalto, na região metropolitana de Natal, uma completa situação de descaso que reflete a omissão do poder público.

Ali, centenas de familiares e visitantes tem que passar por estradas de barro (não raro a pé), lamacentas no período das chuvas e poeirentas durante a estiagem, pagando cerca de R\$10,00 pelo transporte privado e clandestino por uma distância que não deve

ser maior do que 2km, já que a rede de transporte público não alcança as imediações do presídio.

À frente da PEP, há um centro de comércio informal em que os produtos são comercializados por preços que, no geral, correspondem a 200% de seu valor no mercado comum. Uma única unidade de preservativo masculino (uma embalagem geralmente contém três unidades), por exemplo, custava R\$8,00 – frise-se que os preservativos eram os distribuídos pelos centros de saúde municipal, de venda proibida – enquanto uma cartela de dipirona com dois comprimidos custava R\$4,00. Como as filas eram imensas, era comum que os familiares pernoitassem dentro de seus carros ou mesmo na vegetação ao redor para que pudessem ocupar os primeiros lugares.

É importante ressaltar que existe um comando legal no artigo 90 da Lei de Execuções Penais que determina que as penitenciárias masculinas serão construídas “em local afastado do centro urbano, à distância que não restrinja a visitação”, o que não significa, obviamente, que as penitenciárias deverão estar localizadas em local de difícil acesso.

A antiga e finada Penitenciária João Chaves (que subsiste hoje apenas no Pavilhão Feminino, em funcionamento), também conhecida como Caldeirão do Diabo (pelos horrores acontecidos em sua carceragem), abriu as portas de suas celas em 1968 e foi definitivamente fechada em 2006. Originalmente, a penitenciária foi concebida seguindo o entendimento do artigo 90 (que é anterior à LEP enquanto política penitenciária).

Quando do início de sua construção, ainda em 1953, a Zona Norte de Natal era suburbana, muito pouco habitada e urbanizada, estando muito afastada do centro da cidade. Em menos de trinta anos depois, os muros da mesma João Chaves, antes cercados pelo mato que crescia livre nos terrenos baldios ao redor, estavam incrustados dentro do coração da Zona Norte da cidade do Natal, no bairro Potengi, o que motivou, em parte, a sua desativação e demolição, entre 2006 e 2007. O poder público construiu este estabelecimento penitenciário ignorando a tendência de crescimento da cidade, fato que acontece não apenas em Natal, mas em praticamente todas as capitais brasileiras.

A dificuldade de acesso aos presídios é facilitada nesses casos, mas nos outros, o oposto é muito possível e verificável, existindo aí uma verdadeira transcendência da pena nesses casos, quando parentes, familiares e companheiros de apenados são penalizados

(embora por uma sanção de natureza extrajudicial) direta ou indiretamente pelo crime cometido por aquele que pretendem visitar.

Esse raciocínio é válido na medida em que se observa, na omissão do poder público, a manutenção de obstáculos às visitas dos presos o que retrata fielmente as contradições da própria sociedade brasileira. Na PEP, ainda como exemplo, as poucas visitas que dispunham de automóveis eram as únicas que não passavam por riscos, constrangimentos e dificuldades para chegar ao presídio. Quando uma nova unidade prisional é criada, deveria acarretar também a criação de uma estrutura que possibilitasse, ou minimamente facilitasse, as visitas que, de uma forma ou de outra, sempre irão ocorrer. Isso raramente acontecesse.

O caso das revistas vexatórias é emblemático para se compreender a questão da transcendência da pena para visitantes de preso, porque, como os obstáculos à visita, resulta da omissão e do descaso estatal. Na revista vexatória, mulheres de todas as idades são submetidas a um procedimento degradante de vistoria em que devem desnudar-se e agachar sobre um espelho, fazendo força. Essa brutalidade poderia ser perfeitamente remediada com a utilização de *scanners* corporais, mas o Estado permanece omissivo e a prática continua. Existe, obviamente, uma diferença imensa entre dificultar o acesso e submeter à revista vexatória, mas ambas são provenientes da mesma conjuntura e tem efeitos similares.

A transcendência da pena é vedada pela Constituição Federal (Art. 5º, XLV), ao assentar que “ nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido”. Um EIV sobre um novo estabelecimento penal, na medida em que descortina os impactos de um empreendimento nas relações que se efetuam no centro urbano, deveria atentar também para esta especificidade das unidades prisionais como um todo.

Os impactos ambientais e paisagísticos também devem ser meticulosamente medidos porque, antes de mais nada, um presídio abriga grande número de seres humanos confinados num espaço pequeno, o que por si só implica em todo um cuidado de tratamento de esgoto e da coleta de lixo.

Há, ao lado da PEP, um pequeno veio de água que provavelmente desagua no Rio Pitimbu, e que estava, graças aos dejetos da prisão, completamente poluído. Do pequeno

riacho, povoado por moscas e urubus, emanava um mau cheiro intenso e desagradável. Noutra ângulo, a construção de unidades prisionais traz impactos à paisagem do entorno de forma extremamente marcante: os torreões, muros e pavilhões de concreto que compõem a arquitetura carcerária dificilmente se harmonizam com o entorno.

Há, por fim, uma questão social muito específica e central para a criação de novos empreendimentos penais: o estigma que envolve a pena, os estabelecimentos penais e os apenados, o que tem consequências diretas e importantes no psicológico e na autoestima daqueles que vivem no entorno da nova unidade prisional. Não é suficiente que se entendam os estabelecimentos penais como apenas mais um tipo de empreendimento de consequências majoritariamente socioeconômicas, quando a função desempenhada pelas carceragens brasileiras é tão imprescindível quanto a construção de novas escolas e hospitais.

Um EIV acerca da construção de um novo estabelecimento penitenciário deve, obrigatoriamente, tomar em consideração esse aspecto intangível, mas decisivamente influente nas relações mantidas em centros urbanos – a sociedade brasileira é dependente de prisões, mas as prisões ainda são compreendidas e culturalmente orientadas pelo extremo negativo dentro do binômio do puro e do impuro, do correto e do errado, do bem e do mal.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho enfrentou, em grande parte, a falta de bibliografia específica acerca da relação entre Estudos de Impacto de Vizinhança e a construção de novos estabelecimentos penitenciários, mas é possível admitir que correspondeu aos esforços de descortinar, descrever e apontar como essa relação deveria acontecer, partindo da compreensão do instituto e da explanação da importância social das prisões para a lógica do sistema penal brasileiro.

Em seguida, foi possível apreender as especificidades necessárias de um EIV que vá estudar os impactos de uma penitenciária em seu entorno, observando casos práticos,

bem como a identificação de uma moldura abstrata que norteie os pontos basilares na elaboração de um EIV acerca das prisões em suas especificidades sociais, tendo em vista a falência do sistema penitenciário nacional e a quantidade crescente de vagas carcerárias em déficit.

É de se entender, por fim, que é fundamental reconhecer o quanto a questão urbana tem implicações diretas na seara criminológica, o que se verifica mesmo na fase do cumprimento da pena dentro dos estabelecimentos penais, que pouco são caracterizados enquanto parte integrante da sociedade brasileira e espaço da própria cidade.

Mesmo na literatura acadêmica, existe ainda certo tabu em se tratar do assunto, fruto inevitável dos estigmas que revestem a questão carcerária, a pessoa dos apenados e o próprio crime, assuntos que devem necessariamente ser sim reconhecidos, compreendidos e melhor estudados, um esforço não só de natureza acadêmica, mas também um passo dado em direção à real justiça, ainda muito além daquilo que hoje compreendemos por este nome.

REFERÊNCIAS

DEPEN - DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen 2014**. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

FOUCAULT, Michel. **História da Loucura**. São Paulo: Perspectiva, 2004.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: o nascimento das prisões**. São Paulo: Vozes, 2015.

LOLLO, José Augusto de; RÖHM, Sérgio Antônio. Aspectos negligenciados em estudos de impacto de vizinhança. **Estudos Geográficos**, Rio Claro, v. 3, n. 2, p. 31- 45, dez. 2005. Disponível em: <http://www.do.ufgd.edu.br/omardaniel/arquivos/docs/a_matdid/impactos/ImpactosVizinhanca.pdf>. Acesso em: 08 maio 2015.

PAULINO, Eliane Tomiasi. Estudo de Impacto de Vizinhança: alguns apontamentos a partir do caso de Londrina-PR. **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente, n.33, v.2, p.146-169, ago./dez. 2011. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/cpg/article/viewFile/1931/1811> >. Acesso em: 08 maio 2015.

PORTAL BRASIL. **Brasil possui 1478 estabelecimentos penais públicos**, Brasília, 11 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/01/brasil-possui-1478-estabelecimentos-penais-publicos>>. Acesso em: 09 maio 2015.

SÁ, Alvino Augusto de. **Criminologia Clínica e Psicologia Criminal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SILVA, Eduardo da. **Estudo dos Impactos de Vizinhança Gerados Pelo Complexo Penitenciário de São Pedro de Alcântara**. Florianópolis: Universidade Para o Desenvolvimento do Alto do Vale do Itajai, 2013. 40 p.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVESTRE, Giane. **O Impacto Socioeconômico das Unidades Prisionais no Interior Paulista: o caso de Itirapina**. In: Anais do XIX Encontro Regional de História: Poder, Violência e Exclusão, ANPUH/SP – USP, São Paulo, 08 a 12 de setembro de 2008. Cd-Rom.

WACQUANT, Loïc. **As Prisões da Miséria**. São Paulo: Zahar, 2001.

WACQUANT, Loïc. **Punir os Pobres**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

NEIGHBORHOOD IMPACT STATEMENT AND THE CONSTRUCTION OF NEW PENAL ESTABLISHMENTS: OUTLINING A RELATIONSHIP

ABSTRACT

From the failure of the Brazilian penitentiary system and the urgent need of more available space within prisons, with the

construction and expansion of prisons across the country, it's possible to see the important relationship between the Preliminary Statement of Neighborhood Impact, an urban instrument technical provided by the Brazilian Statute of Cities, and the enlargement process of the national penitentiary system, a little studied relationship, but definitely important when it comes the realization of the right to the city and the full range of rights and guarantees related to prison. This study therefore aims to understand and uncover how to make the development of the statement in the case of prisons, through a search in the literature that can understand the arrests as invaluable institutions to the State and its relations with the center urban in its surroundings.

Keywords: EIV. Building prisons. Criminology.