

(IM) POSSIBILIDADES DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA COMO INSTRUMENTO DO DIREITO À CIDADE EM BELO HORIZONTE**(IM) POSSIBILITIES OF THE NEIGHBORHOOD IMPACT STUDY AS AN INSTRUMENT FOR THE RIGHT TO THE CITY IN BELO HORIZONTE**

Reginaldo Magalhães de Almeida¹
Camile Mille Calais²
Vivian Carolina Lopes³

RESUMO

O Estudo de Impacto de Vizinhança é um importante instrumento urbanístico para contribuir na gestão democrática das cidades. Visa, dentre outros, avaliar os impactos que a implantação e funcionamento de empreendimentos urbanos podem proporcionar à cidade, e assim, indicar medidas que possam garantir a melhoria de vida. Nesse processo, a participação popular é bem quista em todas as etapas do estudo, conforme determina o Estatuto da Cidade, lei que o regulamenta como um dos principais instrumentos de gestão dos Planos Diretores Municipais. Sobre a participação da população na gestão urbana, Lefebvre, na década de 1970, destacou essa participação como um desafio para a garantia ao direito à cidade. Em Belo Horizonte o Estudo de Impacto de Vizinhança está presente na legislação municipal desde o final da década de 1990 e sua coordenação acontece através de um órgão municipal denominado COMPUR (Conselho Municipal de Política Urbana). O Objetivo do artigo a partir da análise do EIV é observar até que ponto tal instrumento contribui para uma gestão mais democrática do espaço urbano belorizontino, contribuindo assim, para que o direito à cidade seja uma realidade. A metodologia utilizada baseia-se em pesquisas bibliográficas e documentais, realizadas em trabalhos publicados na área da arquitetura e urbanismo, além do direito. Primeiramente, devolve-se no artigo uma breve abordagem sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança, posteriormente introduz o direito à cidade como possibilidade de uma gestão mais democrática. Pautados nos estudos realizados, analisa

¹ Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela EA/UFMG. Pesquisador do CNPQ, na área da (re) produção do espaço urbano contemporâneo e os Instrumentos Urbanísticos. Professor do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Fumec/MG. Universidade FUMEC – Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9924037067389254> E-mail: ralmeida@fumec.br

² Estudante de Arquitetura do Curso de Arquitetura da FUMEC. Universidade FUMEC – Brasil. E-mail: millecalais@gmail.com

³ Bacharel em Direito pela UFMG. Estudante de Arquitetura na Universidade FUMEC. Universidade FUMEC – Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2324471137538109> E-mail: viviancrlopes@gmail.com

a aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança em Belo Horizonte, com ênfase na participação popular. Conclui-se, dentre outros, a necessidade de uma maior conscientização e interesse na busca de informação por parte da população de Belo Horizonte, e também uma legislação mais transparente para que todos possam ter conhecimento de seus direitos e acesso a eles.

Palavras chaves: Direito à Cidade. Estudo de Impacto de Vizinhança. Belo Horizonte. Participação Popular. Conselho Municipal de Políticas Urbanas.

ABSTRACT

The Neighborhood Impact Study is an important urban tool to contribute to the democratic management of cities. It aims, among others, to evaluate the impacts that the implantation and operation of urban enterprises can provide to the city, and thus, indicate measures that can guarantee the improvement of urban life. In this process, popular participation is well liked in all stages of the study, as determined by the City Statute, a law that regulates it as one of the main management instruments of the Municipal Master Plans. On the participation of the population in urban management, Lefebvre, in the 1970s, highlighting this participation as a challenge to guarantee the right to the city. In Belo Horizonte, the Neighborhood Impact Study has been present in municipal legislation since the late 1990s and its coordination is by a municipal body called COMPUR (Municipal Council for Urban Policy). The objective of the article from the analysis of the EIV is to observe the extent to which this instrument contributes to a more democratic management of the urban space in Belarus, thus contributing to make the right to the city a reality. The methodology used is based on bibliographic and documentary research, and references in works published in the area of architecture and urbanism, in addition to law. First, it returns a brief approach to the Neighborhood Impact Study, then introduces the right to the city as a possibility for more democratic management. Based on the studies carried out, it analyzes the application of the Neighborhood Impact Study in Belo Horizonte, with an emphasis on popular participation. It concludes, among others, in the need for greater awareness and interest in the search for information by the population of Belo Horizonte, as well as more transparent legislation so that everyone can be aware of their rights and access to them.

Key words: Right to the City. Neighborhood Impact Study. Belo Horizonte. Popular participation. Municipal Council for Urban Policies.

INTRODUÇÃO

O manifesto ao direito à cidade de Lefebvre (2001) emerge em um cenário de mudanças e reivindicações em Paris na década de 1960, onde parte da sociedade respondia ativamente às intervenções e transformações na cidade, que tinham como objetivo, pelo menos no discurso, sua modernização. Entretanto, essas transformações, essas práticas urbanas totalitárias, vinham ocasionando, dentre inúmeros impactos, a destruição de bairros tradicionais da cidade e o deslocamento da população de menor renda para a periferia das cidades. Lefebvre (2001) estabelece esse manifesto juntamente com o estudo da lógica das transformações urbanas advindas do sistema capitalista que atinge não só os modos de produção, mas a sociedade como um todo, desde a hierarquia social imposta até o modo de vida e as relações sociais. Para o autor, com base nesse sistema estrutural em que o capital e a burocracia estatal são necessárias para seu pleno funcionamento, a cidade e o cotidiano se tornam mercadorias e os cidadãos alienados.

Segundo Tonucci Filho (2020), essa mercantilização do espaço entra em confronto com o direito à cidade de Lefebvre, que é adotado por movimentos urbanos. Estes, além de exigirem o direito da tomada de decisões democráticas no espaço em sua totalidade, passam a contrapor as práticas urbanas totalitárias.

No Brasil, a convergência entre os ideais propostos no direito à cidade de Lefebvre e as políticas urbanas crescentes nas cidades no século XXI são perceptíveis na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (TONELLA, 2013). As lutas sociais e a organização de diversas entidades organizadas desembocaram na elaboração da proposta de Emenda Popular da Reforma Urbana, que serviu de base para a inserção dos Artigos 182 e 183 na CF/1988, que tinham como objetivo o combate ao modo de produção capitalista das cidades brasileiras.

Transcorrida mais de uma década, o Estatuto da Cidade (EC), Lei Federal n.º 10.257 de 2001, veio a regulamentar os artigos citados anteriormente, e apesar de decorridos tantos anos desde a promulgação da CF/1988, foi um ganho para democratização na gestão das cidades e ao direito à cidade, a partir da regulamentação de instrumentos urbanos participativos como o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). De forma geral, o EIV tem o objetivo de avaliar e indicar medidas mitigadoras e compensatórias de empreendimentos e atividades com grande potencial de trazer impactos à uma determinada região da cidade e aos que nela habitam e usufruem. Alguns autores entendem que tal instrumento se apresenta como uma alternativa para que a cidade seja gerida principalmente pelos cidadãos que, afinal, são os produtores do espaço urbano e que dele usufruem ativamente. Entretanto, outros questionam sua eficácia (TONUCCI FILHO, 2017).

Em Belo Horizonte (BH), o EIV foi introduzido no primeiro Plano Diretor aprovado para a cidade, a Lei 7.165 de 1996 (PBH, 1996). No mesmo ano, foi instituído o órgão que iria deliberar sobre o EIV na cidade, ou seja, o Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), composto por representantes do governo e de entidades da sociedade civil. Posteriormente, em 2019, a Lei N°11.181 acrescentou novos procedimentos com relação a aplicação do EIV na cidade, além de atualizar a composição e função do COMPUR (PBH, 2019).

Considerando o manifesto lefebvriano e as possibilidades de participação da população na gestão da cidade, o objetivo deste artigo é analisar se em BH o EIV vem se consolidando como um instrumento de garantia do direito à cidade, defendido por Lefebvre. Pretende-se analisar, baseando-se na experiência belorizontina, a viabilidade desse instrumento urbanístico para um planejamento urbano mais democrático.

Os estudos revelados por Lefebvre (2013) demonstram a importância de soluções para fortalecer o comum urbano e diminuir as alienações que o capital imobiliário proporciona. De acordo com as premissas previstas no EC, a efetivação do EIV poderia ser uma possibilidade para proporcionar estímulos a uma gestão da cidade mais próxima dos cidadãos.

A metodologia utilizada para produção deste artigo, em relação à sua abordagem foi qualitativa, uma vez que, de acordo com Gil (2020), os dados utilizados foram analisados em suas particularidades subjetivas, valendo-se principalmente de textos narrativos, matrizes e entrevistas. Quanto aos procedimentos, desenvolveu-se uma pesquisa bibliográfica e documental com base em materiais já elaborados como livros e artigos científicos de renomados autores dos campos do Direito, da Arquitetura e do Urbanismo. Já como documentos, utilizou-se como fonte de pesquisa atas de reuniões públicas e os processos administrativos dos empreendimentos licenciados no Município de BH e que estão disponíveis para consulta no site da PBH. Por fim, este artigo faz parte de uma pesquisa mais ampla, financiada pelo PROPIC/FUMEC 2019/2020, cujo objetivo é avaliar a implantação dos instrumentos do Estatuto da Cidade em Belo Horizonte e que vem sendo realizada desde 2016.

O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA EM UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

Um dos objetivos do EC é a democratização na gestão das cidades a partir de instrumentos urbanos destinados a promover a harmonia entre os atores que produzem o espaço urbano e o meio em que estão inseridos (BRASIL, 2001). O EIV é um desses instrumentos urbanos que, de acordo com Schvarberg *et al* (2016), busca equalizar os princípios da função social da sociedade e da propriedade,

funcionando como um instrumento de gestão complementar à regulação ordinária do parcelamento, ocupação e uso do solo.

O EIV visa avaliar empreendimentos e atividades com grande potencial de impacto a uma determinada região, tratando-se de um importante instrumento para o planejamento urbano municipal. O EC define que a lei municipal terá o papel de regulamentar o EIV e definir as atividades e empreendimentos que dependerão do estudo para obter as autorizações e licenças para sua ampliação ou funcionamento (BRASIL, 2001). Para autores como Freire (2015, p. 66):

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) consolidou-se como um instrumento de análise de impactos decorrentes da implantação e funcionamento de empreendimentos urbanos. O Estatuto, ao estabelecer diretrizes de política urbana, definiu o EIV como o estudo prévio dos impactos relativos a aspectos urbanísticos, necessário para “obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal” de “empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana” que possam ocasionar “efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades.

Embora a previsão e exigência legais do EIV foram estabelecidos no EC, instrumentos semelhantes vinham sendo aplicados em algumas cidades brasileiras.

No ano de 1978, por exemplo, em Porto Alegre, um estudo de impacto na estrutura urbana era exigido para a aprovação de empreendimentos de grande porte como hipermercados, centros comerciais e shoppings (FREIRE, 2015). Já em São Paulo, em 1994, o Decreto nº 34.713, regulamentava o Relatório de Impacto de Vizinhança para empreendimentos passíveis de impactar a estrutura urbana da cidade (SÃO PAULO, 94). Dois anos depois, como explicitado na Introdução deste artigo, o EIV era introduzido em BH, com o objetivo de complementar o Estudo de Impacto Ambiental (PBH, 1996).

Freire (2015, p.68) destacou que:

A utilização maciça das Avaliações de Impacto Ambiental redundou em uma insatisfação com os resultados dos modelos de avaliação para impactos em meio urbano. Existe toda uma categoria de impactos, específicos de meio urbano e característicos de uma determinada região no entorno de um empreendimento, que restou carente de avaliação, sobretudo com o propósito amplo do planejamento urbano. No Brasil, esta necessidade é suprida com o surgimento de uma avaliação específica para os impactos de empreendimentos em meio urbano – o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

Autores como Schvarberg *et al* (2016) consideram que para o melhor entendimento dos efeitos do EIV para com os empreendimentos e a estrutura da cidade é necessário compreender os termos “impacto” e “vizinhança”. Com relação ao conceito de impacto:

É preciso levar em conta que toda e qualquer atividade é, em alguma medida, geradora de impacto e que este pode ser de naturezas diversas: social, econômico, ambiental, urbanístico, etc. Para as finalidades do EIV, devem ser considerados os impactos que afetam a qualidade de vida da população urbana gerando incomodidade significativa. O nível de incomodidade (ou grau de impacto) causado estará relacionado ao tipo, ao porte e, ainda, ao local onde se desenvolverá o empreendimento ou atividade. Portanto, cabe ao município definir, conforme sua realidade local e dinâmica urbana, quais empreendimentos ou atividades tem potencial para causar impactos relevantes em seu território, segundo as características de uso e ocupação das variadas zonas de sua malha urbana (SCHVARBERG *et al*, 2016, p.13).

Com relação aos impactos, entende-se que o foco principal do estudo está relacionado àqueles que de alguma maneira modificam o modo como as pessoas vivem e usufruem do espaço analisado após a implantação dessas atividades e/ou empreendimentos. É importante ressaltar, no entanto, que os impactos analisados no EIV não são necessariamente negativos, sendo analisadas também as repercussões positivas.

Também, o conceito de “vizinhança” é importante para as análises do EIV, sendo necessário o seu conhecimento e sua definição para que se possa chegar a conclusões efetivas no relatório final. Para Schvarberg *et al* (2016, p.14) vizinhança:

[...] entende-se como o conjunto de pessoas, edificações e atividades compreendidas em uma mesma base territorial que possa ser atingido ou beneficiado pelos efeitos de empreendimentos. Reafirma-se a noção de que esse conceito é flexível: se o assunto é um imóvel, a vizinhança é representada pelos vizinhos imediatos, mas, se o assunto for transporte urbano, a vizinhança expande-se um pouco mais e passa a ser composta pelas comunidades por onde este transporte vai transitar. Se o assunto é abastecimento de água, a vizinhança pode ser a totalidade da bacia hidrográfica territorialmente envolvida.

De maneira geral, o EIV como instrumento de planejamento e gestão urbana possui uma metodologia para sua elaboração que consiste na simulação de cenários urbanos que poderão ocorrer com a implantação do empreendimento e, a partir disso, a identificação dos impactos mais prováveis e a sua proporção. Entende-se que a elaboração do EIV se dê antes da aprovação do projeto, autorização de construção e licenciamento. Isso porque é preciso haver o exame das consequências da sua implantação, tanto positivas quanto negativas em relação a esse impacto sobre a vizinhança e,

após a constatação dos estudos, informar a prefeitura a fim de que haja um julgamento e análise mais cautelosa no pedido de licença. Ou até mesmo caso o estudo seja prévio à aprovação, pode haver alterações no projeto para otimizá-lo em relação ao espaço onde se localizará (TONUCCI FILHO, 2020) (SCHVARBERG *et al*, 2016).

Segundo Freire (2015) após as conclusões que o EIV apresenta, são indicadas medidas a serem adotadas pelo empreendedor para que o pedido de licença seja concedido, podendo ser de caráter mitigador ou compensatório. Nesse sentido, para viabilizar o empreendimento, o investidor deve acatar as medidas, procedimentos ou equipamentos de natureza corretiva, preventiva ou compensatória, mas mitigando os impactos causados na implantação ou funcionamento.

Mais do que buscar o retorno de valor ao estado e à região onde se instala o empreendimento, a medida mitigadora é estabelecida na premissa de que o empreendimento ou ação é concebido para que ocorra a sua adaptação ao território, porém exige-se algum tipo de ônus ou investimentos suplementares para que o território se adapte ao empreendimento – seja em termos de sua absorção por uma estrutura existente ou pelos acréscimos ou decréscimos de valor em cada um dos atributos da análise (FREIRE, 2015, p.69).

De acordo com o EC, o EIV é regulamentado no Plano Diretor, em cidades onde o instrumento de planejamento é exigido. Além disso, os incisos II, IV e V do EC, determinam a obrigatoriedade do EIV em regiões metropolitanas, áreas de interesse turístico e de influência de atividades ou empreendimentos com grande impacto ambiental de escala nacional ou regional. Também, no EC, são indicadas as questões básicas que devem ser contempladas na elaboração do EIV, como o adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, mobilidade urbana, conforto ambiental e paisagem. Essas agem direta ou indiretamente no EIV, sendo analisadas e posteriormente classificadas como pontos negativos ou positivos na implantação do empreendimento (BRASIL, 2001).

Com o conhecimento do porte e da natureza do empreendimento, da diversidade das cidades, dentre outros fatores, os aspectos a serem analisados tendem a aumentar, para que o estudo do EIV seja válido.

O princípio da compatibilização que recai sobre novos empreendimentos inclui a análise sobre a capacidade que o poder público apresenta, diretamente ou por meio das concessionárias, para atender o incremento da demanda por infraestruturas coletivas e bens e serviços comunitários no raio de ação do empreendimento pretendido. Isso permite intervir em uma rotina nas cidades brasileiras tão bem caracterizada por Rodrigues (1988), e que consiste na disposição desigual desses bens, sendo privilegiadas as áreas centrais e só

secundariamente as periféricas, as quais tendem a ser penalizadas com a piora dos serviços sempre que a capacidade instalada não puder atender às novas demandas (PAULINO,2011).

Vale ressaltar que o EIV, por não ser um instrumento supressor de políticas territoriais com caráter ambiental, como o Estudo de Impacto de Ambiental (EIA/RIMA), acaba sendo firmado como um instrumento complementar da gestão urbana. Segundo Araújo (2017), o EIV deve ser entendido apenas como uma das peças do processo de licenciamento urbanístico, o qual deve ser somado juntamente com outros documentos como pareceres de órgãos setoriais intervenientes, manifestações da comunidade para embasar a decisão final do ente licenciador, seja ele gestor individual ou órgão colegiado. O Zoneamento que define o uso e ocupação do solo é imperioso, já que é a partir dele que há parâmetros e definições para o EIV. Ainda no quesito da sua elaboração, é necessário apresentar um relatório fiel ao princípio de compatibilização com a vizinhança, levando em consideração não apenas as quadras adjacentes ao empreendimento proposto, mas o raio de alcance das perturbações que o empreendimento causará.

MANIFESTO LEFEBVRIANO POR UMA GESTÃO URBANA: O DIREITO À CIDADE

A partir de meados do Século XX, segundo Harvey (1993), Gonçalves (1999) e Bauman (2001), o turismo, as férias, o lazer e a cultura são abraçados pelo capitalismo promovendo inúmeras consequências na cidade, como por exemplo, o cotidiano se tornando um modo de consumo de mercadoria. Lefebvre (2014) elabora uma referência dos estudos sobre esse momento, revelando que a alienação generalizada e expropriação do corpo e do vivido durante essa época são consequências da colonização interna da própria vida cotidiana e do espaço. Para o autor, a propriedade privada, enquanto base do capitalismo, separa a classe trabalhadora do fruto de seu trabalho, o que resulta em alienação, uma vez que é o trabalhador o sujeito produtor. No mesmo sentido, a propriedade privada da terra promove a fragmentação do espaço, hierarquizado para fins políticos e econômicos.

Lefebvre (2014) defende ainda que a vida cotidiana não é uma estrutura do modo de produção capitalista e sim um nível específico da realidade social, uma ordem das relações de proximidade e de vizinhança. Para o autor, o urbano se situa entre a ordem anterior e a distante das instituições, do mercado mundial e do Estado. O cotidiano urbano adquire para o autor um nível de realidade social contraditório já que, ao mesmo tempo revela relações de competição próprias do capitalismo.

As relações de produção são constantemente reproduzidas na vida cotidiana, de modo que, para acontecer a desalienação e sair do individualismo, é preciso alterar a forma das relações sociais, não bastando apenas mudar as relações econômicas dos espaços produtivos (LEFEBVRE, 2014).

Um dos pontos, para Lefebvre (2001) que leva à desalienação e apropriação é a autogestão, a partir da qual os membros de uma associação livre podem ter total controle de suas vidas, de modo que se tornem sua própria obra, garantindo assim o direito à cidade e o desvanecimento do totalitarismo Estado.

Para Tonucci Filho (2020) o princípio da autogestão traz de volta a contradição entre valores de uso e de troca, destacando o contraste do uso ao mundo da mercadoria, sem negar que não deve ser negligenciado o mundo do valor da troca, e sim domado. Para o autor, projetos de planejamento democrático autogeridos são o método eficaz para colocar limites à lógica da mercadoria. Nesses projetos são priorizadas as necessidades sociais controladas por indivíduos que tenham real participação no processo. O mesmo princípio, conforme defendido por Lefebvre (2001) na década de 1960, é o que faz do comum como compromisso prático de todos os coparticipantes da mesma atividade a criarem tais regras para a atividade em si.

O proletariado, por exemplo, através da própria organização política, promoveu a gestão coletiva dos meios de produção, sendo uma luta por autogestão industrial. Acontece então, segundo Lefebvre (1999), o momento contemporâneo, a luta extrapola os muros das fábricas e se espalha por todo o tecido social. Essa luta vai além dos motivos de autogestão, dos meios de produção da sociedade industrial e da apropriação das mercadorias, e atinge também o próprio espaço urbano e os elementos da natureza considerados essenciais e comuns, que acabaram sendo cercados e privatizados. “O que Lefebvre reclama é que a autogestão, enquanto prática e orientação políticas, estenda-se também do domínio da produção industrial para a autogestão territorial generalizada” (TONUCCI FILHO, p.230, 2017). O espaço urbano socialmente produzido seria aquele que para Lefebvre é apropriado e autogerido, sendo resultado de ações de fazer-comum. Nesse sentido assume a importância do uso sobre a troca e conseqüentemente da apropriação sobre a dominação que as forças capitalistas promovem no espaço resultante da urbanização e que a tecnoburocracia é uma aliada (LEFEBVRE, 2014).

Ainda seguindo o pensamento de Lefebvre (p. 26, 1999), a metrópole industrial é uma “cidade fantasma”, considerada sombra da realidade urbana. Nesse espaço, vários aspectos se contradizem, como a organização espacial da vida cotidiana, da mercadoria, do Estado, da lei etc, se voltando-se e se subordinando à lógica do capitalismo. A cidade também aparece como conjunto de diversos

mercados: produtos industriais, dos capitais, agrícolas, do trabalho, da obra de arte e pensamento, da moradia e solo a edificar, de signos e símbolos. Para Lefebvre, segundo Tonucci Filho (p.389, 2017):

A despeito do discurso que o apresenta como prática social com caráter técnico-científico, o urbanismo deve ser entendido principalmente como política, já que o seu caráter institucional e ideológico sob o capitalismo prevalece sobre o científico, visando a redução e subordinação da realidade urbana à racionalidade industrial, homogeneizante e fragmentadora.

O urbano possui de acordo com Lefebvre (1999) um papel contraditório: é um espaço de produção do capital e forças produtivas do trabalho, porém é também lugar de diferenças que produzem novas diferenças e onde os mais diversos recursos e espaços comuns podem se fortalecer e articular. Esse urbano consolida-se em espaço de produção e consumo de mercadorias, de concentração de pessoas, ocasionando assim novas socializações, tensões, conflitos e ampliação das desigualdades, produzindo novas hierarquias sociais e econômicas, que se expressam na paisagem urbana. Nesse sentido, Tonucci Filho afirma (p.394, 2017) que:

A lógica do urbano (a forma urbana: simultaneidade, encontro) pode se encontrar com a lógica do comum (o compartilhamento) contra a lógica da mercadoria, contra a propriedade privada capitalista. Mas nem todo encontro é um encontro que produza o comum: para tanto, é preciso que haja compartilhamento e cooperação, entrelaçamento de reciprocidades em torno da produção do comum na cidade, da cidade como comum.

Contra a essa lógica da mercadoria que se apodera do espaço urbano, Lefebvre estabelece o manifesto do direito à cidade como forma de fruição coletiva dos benefícios da urbanização, enquanto processo de gestão, o direito de participar e reconhecer valores de uso para contrabalançar ênfase histórica nos valores de troca típicos do capitalismo na produção do espaço. Lefebvre (2001) considera que para se alcançar o direito pleno à vida nas cidades deve-se transformar o modo de produção capitalista, que é responsável por produzir o espaço urbano desigual dominado pelos grandes grupos empresariais.

Entende-se então que o direito à cidade não abrange a mudança individual, mas sim, depende de um exercício coletivo para construir o processo de urbanização. Lefebvre (p. 21-22, 2000) afirma que o direito à cidade:

Não é um direito natural, certamente nem contratual. Em termos tão 'positivos' quanto possível, ele significa o direito dos cidadãos-citadinos, e dos grupos que eles constituem (sobre a base das relações sociais) de figurar em todas as redes e circuitos de comunicação, de informação e de trocas. O que não depende nem

de uma ideologia urbanística, nem de uma intervenção arquitetônica, mas de uma qualidade ou propriedade essencial do espaço urbano: a centralidade. Não há realidade urbana [...] sem um centro: sem reunião de tudo que pode nascer no espaço e nele se produzir, sem encontro atual ou possível de todos os 'objetos' e 'sujeitos'.

Dessa maneira, assume grande importância a abertura dos canais de comunicação, a transmissão da informação de maneira prática e transparente, bem como a abertura do poder de decisão em uma verdadeira pluralidade, tornam-se indispensáveis à efetivação do direito à cidade. A centralidade em Lefebvre, ao contrário do que o nome possa sugerir de imediato, é justamente a expressão dessa pluralidade, a confluência das várias expressões possíveis em reunião (LEFEBVRE, 2000).

É, portanto, impossível pensar o direito à cidade lefebvriano de outra ótica que não a coletiva. Muito embora ele impacte a cada um de maneira singular e se manifeste também através de cada indivíduo, a única forma de realizá-lo de maneira plena é pela comunidade. Nesse sentido, David Harvey afirma que o direito à cidade é:

(...) muito mais que a liberdade individual de ter acesso aos recursos urbanos: é um direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade. Além disso, é um direito coletivo e não individual, já que essa transformação depende do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização. A liberdade de fazer e refazer as nossas cidades, e a nós mesmos é, a meu ver, um dos nossos direitos humanos mais preciosos e ao mesmo tempo mais negligenciados (HARVEY, 2013).

Conclui-se que que tanto em Lefebvre quanto em Harvey o direito à cidade está intimamente atrelado à coletividade. E é sobre essa noção que se sustenta a necessidade da reunião dos cidadãos e suas múltiplas expressões em um processo de pluralidade, de centralidade, de apropriação, de construção da cidade com grande participação popular desalienada das forças das estruturas políticas dominantes. No item a seguir iremos discorrer sobre a participação popular no EIV em BH.

O DIREITO À CIDADE NO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA EM BELO HORIZONTE

O Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) é o órgão municipal colegiado responsável pela discussão pública de matérias de política urbana, passando por ele todos os processos de EIV do município. A participação popular no EIV é uma parte essencial para a legitimação do instrumento como um caminho para a democratização urbana e a garantia do direito à cidade. O COMPUR sendo o

órgão onde são decididos e analisados juntamente com uma parcela de participação popular pode possuir alta significância em todo o processo de validação do EIV.

De acordo com a lei municipal 11.181/19, o COMPUR é composto por vinte e dois membros, sendo onze representantes do Executivo, dois representantes do Legislativo e nove representantes da sociedade civil, sendo desses, três representantes do setor popular, três representantes do setor técnico e 3 três representantes do setor empresarial (PBH,2019) (FIG. 1).

Figura 1 – Reunião do COMPUR



Fonte: Almeida, Nizza, Diniz, 2019.

Observa-se nessa distribuição certa desigualdade, pois o setor público e o legislativo a ele vinculado, acabam tendo maior representatividade perante a sociedade civil, em especial ao setor popular, que conta com apenas três representantes. Esse desequilíbrio fica ainda maior quando se soma ao poder público, o setor empresarial, que como afirma Tonucci Filho (2020), constitui em do mais influente produtor do espaço urbano no Brasil.

Em Belo Horizonte, os empreendimentos de impacto e ou os convocados pelo COMPUR em decorrência da necessidade de medidas mitigadoras para minimizar o impacto identificado, deverão cumprir etapas estabelecidas na legislação municipal do EIV, para assim alcançar a licença urbanística. Considera-se atualmente como empreendimentos de impacto aqueles com área de estacionamento

maior que 10.000m² ou com mais de 400 vagas, edificações com mais de 20.000m² edificações com mais de 300 unidades habitacionais; determinados tipos de serviços como as casas de shows, dentre outros (PBH, 2019).

Após o preenchimento das informações para a caracterização do empreendimento, o responsável pelos projetos apresenta as informações ao plenário do COMPUR. Nesta etapa não há participação popular, porém, a reunião do COMPUR, é pública, e, portanto, a PBH publica a pauta no Diário Oficial do Município (DOM) para que a população se mantenha informada do que será abordado. Entretanto, a população não tem o hábito de consultar o DOM e a própria PBH parece que não tem o interesse de divulgá-lo (ARAÚJO, 2017).

Após a apresentação ao plenário, emite-se o roteiro do EIV ao responsável técnico do empreendimento, e tal roteiro terá validade de um ano. Posteriormente, a análise do EIV é realizada pelo Executivo que emitirá um Relatório de Avaliação do EIV (REIV). Para a emissão do REIV é preciso haver antes a consulta pública do EIV e manifestação dos interessados acerca dos aspectos relacionados à implantação do empreendimento. (BELO HORIZONTE, 2011). A consulta pública trata-se de inserir o REIV no sítio do COMPUR. Caso a população queira manifestar sobre algo relativo ao REIV deverá protocolar a mesma no sítio citado. Percebe-se pelos processos analisados e os licenciamentos efetivados que a consulta pública se trata mais de atendimento legal ao processo do que realmente algo que possa contribuir para uma maior e efetiva participação da população.

Além da consulta, é necessário a reunião da comissão para elaboração do REIV. E dentro desse relatório constará diretrizes para o projeto, funcionamento e implantação do projeto e as medidas mitigadoras e compensatórias. Uma equipe multidisciplinar da PBH avalia o estudo, demandam as complementações, se necessárias, e quando é possível identificar os impactos inerentes ao exercício da atividade, obra ou parcelamento em licenciamento, são propostas condicionantes para mitigação e/ou compensação dos impactos negativos e potencialização dos impactos positivos (PBH, 2020).

Importante destacar que o procedimento de licenciamento tem a audiência pública como procedimento facultativo, sendo exigida a realização de pesquisa de percepção da vizinhança, a qual pode ter metodologias variadas. Uma vez convocadas, as audiências públicas são abertas a toda a população, com possibilidade de fala para todo cidadão que queira se manifestar, adicionando pontos de vistas e conferindo profundidade ao debate do EIV. Acontece, no entanto, que nem sempre a divulgação do EIV e das audiências é suficiente para garantir a participação efetiva da população e, mesmo nos casos em que conseguisse dar ampla divulgação, é comum que aconteçam em dias e horários que dificultam um comparecimento expressivo.

Parece, no entanto, estar crescendo a abertura para que essas audiências e ainda outras reuniões relacionadas ao EIV e ainda outros processos de interesse da cidade sejam não apenas disponibilizados na internet, mas contemplem a possibilidade de participação virtual, seja por manifestações orais, com tempo de fala, ou mesmo por escrito, via *chat*. Essa modalidade se firma nos dias de hoje como um avanço em direção à efetivação do direito à cidade, uma vez que amplia as possibilidades de participação a pessoas cujo envolvimento se via prejudicado por motivos diversos, passando desde a incompatibilidade de horários até mesmo a dificuldade de locomoção por questões financeiras.

Antever essas dificuldades e trabalhar para que não se tornem impedimentos à participação é fundamental na busca pela formação de uma centralidade, plural e de confluência das várias expressões como a defendida por Lefebvre (2000) e destacada no item anterior deste artigo (FIG.2).

Figura 2 – Exemplo de audiência pública. Referente a implantação de um estádio de futebol.



Fonte: ABB, 2019

Desde a implementação do licenciamento urbanístico no município em 2010 foram poucos os processos que envolveram audiências públicas. Embora, pode-se dizer que houve nelas significativa presença de interessados da comunidade (PBH, 2020). No caso da figura anterior, os empreendedores convocaram a população interessada para participar da audiência como forma de pressionar o poder público pela aprovação do projeto. Tal iniciativa demonstra o poder de alienação de determinados

grupos que contribuem para a produção da cidade. No item anterior deste artigo, destacou-se a defesa de Lefebvre por uma participação popular plural e desalienada.

Quando o empreendimento é pautado no COMPUR, as reuniões são abertas ao público em geral. Assim, para a PBH é garantida a participação popular tanto no momento da elaboração do EIV pelo empreendedor quanto na sua análise pelo Conselho.

Entende-se que a participação popular em processos de licenciamento de empreendimentos de impacto, urbanísticos ou ambientais, sofre as mesmas dificuldades de se efetivar que quaisquer outros processos participativos envolvendo sociedade civil e poder público. São inúmeras as variáveis e fatores motivadores para a maior ou menor participação popular nesses processos, que vão desde a falta de informação, a falta de conhecimento, a falta de interesse, dificuldades operacionais, dificuldades institucionais, entre outros tantos. Para que haja avanço, faz-se necessário um profundo amadurecimento de nossa sociedade no que diz respeito à noção de cidadania, no entendimento mais amplo do termo. Em termos práticos, diversas ações podem auxiliar, mas o empoderamento da sociedade civil e a capacitação do poder público no sentido de efetivamente envolver o cidadão nos processos participativos são duas ações inicialmente importantes para fazer com que a população esteja mais presente e participativa nos licenciamentos (PBH, 2020). Ainda em BH, nos processos de EIV é um desafio a centralidade como defendida por Lefebvre (2000) de um espaço plural e de confluência igualitária das expressões dos produtores e reprodutores do espaço urbano.

O EC representou outrossim um significativo avanço na consolidação democrática da cidade. Isso porque, tem entre as suas diretrizes a participação da população e de associações representativas na formulação e realização de audiência pública organizada pelo Poder Público municipal e motivada pela população interessada nos efeitos potencialmente negativos sobre a estrutura urbana (BRASIL, 2001) (SCHVARBERG *et al*, 2016).

O EIV, enquanto exigência expressa do EC, tem também por pressuposto de sua elaboração a participação popular, que se dá da seguinte maneira: para além da sua obrigatoriedade na condição de membros do COMPUR, no qual são reservados três assentos para representantes da população civil, é possível também a participação de qualquer cidadão nas reuniões mensais do órgão colegiado. Essa participação se dá inclusive com poder de fala e não somente na oitiva das discussões (ARAÚJO, 2017) (SCHVARBERG *et al*, 2016).

A despeito da importância de contar em caráter permanente com a participação de representantes da sociedade civil nos quadros do COMPUR, no que tange especificamente ao EIV, questiona-se a familiaridade dos membros com a região passível de ser afetada pelo empreendimento

em questão. É certo que toda nova atividade tem um impacto na cidade, o que legitima a todo cidadão a opinar, no entanto, é inequívoco que o verdadeiro impacto será sentido sobretudo pelos moradores locais, que, muitas vezes, não se veem representados pelos membros do conselho. Isso não diz, necessariamente, da competência, do saber técnico ou da vontade desses representantes, mas da falta de vivência daquele ambiente, que somente pode ser entendido em sua plenitude pela experiência diária.

Como citado anteriormente, é possível a inscrição de quaisquer cidadãos na reunião do COMPUR para participarem de todas as pautas do conselho não apenas na condição de ouvintes, mas podendo também falar e opinar nos debates. No entanto, para além da divulgação dessas reuniões ser ínfima, o que faz com que quase a totalidade da população nunca tenha ouvido falar desse órgão e de suas atribuições, as discussões se mostram, em sua maioria, excessivamente técnicas, o que dificulta a participação daqueles que chegam a ter ciência das reuniões.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O EC dispõe de uma série de instrumentos para garantir uma gestão eficiente da cidade, aliando a atuação do Poder Público e a participação da população, no direcionamento das ações que repercutem na produção e reprodução das cidades, que podem impactar na consecução do bem-estar de todos. Dentre os instrumentos do EC, foi motivo de análise neste artigo, o EIV. A individualidade dos municípios em estabelecer normas ao EIV é importante, pois cabe a cada Município discutir e analisar a fundo os tipos de empreendimentos interessados e a real capacidade da cidade em receber os mesmos.

Destaca-se que a participação popular e democrática nas questões que se referem à produção e reprodução da cidade consagra a desalienação da população das forças do capital, conforme destacado por Lefebvre.

Conforme apontado neste artigo, evidencia-se a importância da manifestação dos cidadãos quando da elaboração ou até mesmo fiscalização de políticas públicas que digam respeito à produção e reprodução da cidade, em uma verdadeira construção de um processo de autogestão acima da tecnoburocracia estatal.

A participação popular, nesse sentido, deve corresponder, assim, a uma atuação efetiva e consciente da população, que deve se apresentar bem informada e crítica em relação às informações

e aos elementos que afetarão o espaço urbano e principalmente daqueles que sofrerão os impactos devido a implantação de empreendimentos impactantes na infraestrutura urbana.

O EIV, estudo que contempla os efeitos positivos e negativos dos empreendimentos ou intervenções urbanísticas de impacto na qualidade de vida da população, é um instrumento de planejamento e gestão urbana, instituído em BH desde 1996. Consiste, em um estudo cujo objetivo é o reconhecimento dos impactos que empreendimentos ou intervenções urbanísticas provocam no espaço urbano. Destina-se a proporcionar melhores condições de habitabilidade, conforto e segurança à vizinhança. Pelo menos, em termos legais, é um estudo onde é essencial a participação popular no estado democrático de direito, na construção de uma sociedade integradora e justa como defendido por Lefebvre no seu manifesto pelo direito à cidade. Essa premissa, que destacada nesse artigo, ainda é algo, em cidades como BH a se alcançar.

No Brasil, nos anos 90, já houve algumas experiências de licenciar empreendimentos impactantes, mas o EIV como instrumento de política urbana se institucionalizou em 2001, com o EC, que estabeleceu a necessidade da regulamentação desse estudo de viabilidade dos empreendimentos acerca da vizinhança afetada, nas leis municipais, como o Plano Diretor e Lei de Uso e Parcelamento do Solo. Entende-se que objetivo maior do EIV é a efetividade do equilíbrio da (re)produção do espaço urbano e a garantia da qualidade de vida ambiental e social da população.

Cabe ao Poder Público Municipal mediar os encaminhamentos do EIV, garantindo um conhecimento prévio e minucioso, tanto para informar a população do estado em que a vizinhança se encontra, quanto para o setor privado, interessado na implantação do empreendimento. É preciso o levantamento de dados e processamento profundo de informações sobre o município, para que haja embasamento na apresentação da área de influência abrangida pela atividade modificadora. Para isso a gestão da cidade de forma democrática, objetivando a pluralidade se torna um tópico importante, pois a partir desse ponto, continua o estudo sobre os próximos passos da análise sobre a implantação do empreendimento na estrutura da cidade e suas repercussões.

Percebe-se a necessidade de promover e enaltecer a participação da população durante as várias fases do EIV, sendo essas, desde o apontamento da área com os dados necessários, a divulgação das análises obtidas sobre os possíveis impactos, sobre as mitigações propostas, as reuniões abertas ao público, e o monitoramento das mitigações mesmo após a implantação do empreendimento. Essencial nesse cenário, as audiências públicas urbanísticas consistem em um mecanismo fundamental na gestão eficiente do meio urbano, de pluralidade e centralidade como defendido por Lefebvre, entretanto, em BH, como analisado, poucas foram realizadas. Essa realidade distancia da almejada

desalienação e a autogestão, na qual a população poderia ter o controle de suas vidas, de modo que se tornem sua própria obra, garantindo assim o direito à cidade, como assim enaltecia Lefebvre.

O espaço urbano socialmente produzido na visão de Lefebvre poderia ser apropriado e autogerido como um espaço coletivo (comum), resultado de ações de fazer-comum, baseado na autogestão, na produção do comum e no uso plural desse espaço. Desde modo, defende-se o uso sobre a troca, da apropriação (sendo voltada para fins coletivos) sobre a dominação (apropriação exclusivista), da autogestão acima da tecnoburocracia estatal.

Se por um lado observa-se uma transparência maior das esferas públicas na condução do processo, por outro, como analisado neste artigo para que haja efetivamente um avanço no direito à cidade em BH, faz-se necessário um amadurecimento maior da sociedade no que diz respeito a cobrar o seu direito de participação, estabelecido nas legislações que regulamentam instrumentos como o EIV.

Por fim, para que se efetive o direito à cidade com relação a aplicação de instrumentos como o EIV em cidades como BH, torna-se ainda mais necessário o exercício popular de outras formas que não apenas nas esferas dos conselhos, pois é justamente da multiplicidade de expressões que se forma a centralidade e contrapõe ao modo de produzir o espaço urbano desigual dominado por grupos empresariais.

REFERÊNCIAS

ABB. Associação do Bairro Buritis. **Audiência Pública da Arena Multiuso**. Disponível em: <http://www.associacaobairroburitis.com.br/noticias-buritis/arena-multiuso-do-galo-foi-pauta-de-audiencia-publica-no-comam/>. Consultado em: abril de 2019.

ALMEIDA, Reginaldo Magalhães de; NIZZA, Juliana Balbino Lamego; DINIZ, Amanda. Participação Popular nos Instrumentos de Planejamento Urbano: o Caso Belorizontino das Operações Urbanas e o de Medellín dos Planes Parciales. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**. Revista Paranoá n. 21. 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/ralme/Downloads/24053-Texto%20do%20artigo-49754-1-10-20190619.pdf>. Consultado em: setembro de 2020.

ARAÚJO, Rogério Palhares Zschaber de. Estudo de Impacto de Vizinhança: questões e desafios de sua implementação. Reflexões a partir da experiência de Belo Horizonte. **Anais do XVII ENANPUR**. v. 17 n. 1 (2017). Disponível: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1582>. Consultado em dezembro de 2020.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001

BRASIL.. Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, Câmara Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Consultado em: setembro de 2020.

FREIRE, G. J. M. **O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e seu potencial como ferramenta de planejamento**. Tese (Doutorado)– Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura. Belo Horizonte, 2015.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

HARVEY, David. **Condição Pós-moderna**. São Paulo: edições Loyola, 1993.

HARVEY, David. O Direito à Cidade. **Revista Piauí**. Edição 82. Julho de 2013.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEFEBVRE, Henri. **Espace et politique**. Paris: Anthorops, 2000.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo, Editora Centauro, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **La producción del espacio**. Madrid: Capitán Swing Livros, 2013.

LEFEBVRE, Henri. **Critique of everyday life**. Londres: Verso, 2014.

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: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/cpg/article/view/1931/1811>. Consultado: dezembro, 2020.

PBH. Lei Nº 7165, de 27 de agosto de 1996. **Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte**. 1996. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/1996/716/7165/lei-ordinaria-n-7165-1996-institui-o-plano-diretor-do-municipio-de-belo-horizonte>. Consultado em: agosto de 2020.

PBH. Lei Nº 11.181, de 19 de agosto de 2019. **Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. 2019**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/1996/716/7165/lei-ordinaria-n-7165-1996-institui-o-plano-diretor-do-municipio-de-belo-horizonte>. Consultado em: agosto de 2020.

PBH. **Processos Administrativos de Estudo de Impacto de Vizinhança da Prefeitura de Belo Horizonte**. Arquivo da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. Belo Horizonte, 2020.

SÃO PAULO. Decreto Nº 34.713 de 30 de novembro de 1994. **Dispõe sobre o Relatório de impacto de vizinhança - RIVI, e dá outras providências**. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-34713-de-30-de-novembro-de-1994/>. Acesso em: setembro de 2020.

SCHVARBERG, Benny; MARTINS, Giselle C.; CAVALCANTI, Carolina. **Estudo de Impacto de Vizinhança: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2016.

TONELLA, C. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Revista Sociedade e Estado**, UnB, Brasília, v. 28, 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922013000100003. Consultado em: dezembro de 2020.

TONUCCI FILHO, J. B. M. **Comum urbano: a cidade além do público e do privado**. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências, 2017.

TONUCCI FILHO, J. B. M. Do direito à cidade ao comum urbano: contribuições para uma abordagem lefebvriana. **Rev. Direito e Práx.**, Rio de Janeiro, Vol. 11, N. 01, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rdp/v11n1/2179-8966-rdp-11-01-370.pdf>. Consultado em: dezembro de 2020.

Trabalho enviado em 22 de janeiro de 2021

Aceito em 07 de março de 2021