

CIDADE, PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA: O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV) E A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Valter Vinícius Vetore Alves
Mestrando em Geografia – UEL
viniciusalves@hotmail.com

Kelton Gabriel
Doutorando em Geografia – UEL
kelton.gabriel@gmail.com

RESUMO

Na atual fase de modernização dos processos materiais e imateriais a cidade se torna hoje foco principal de sua espacialidade. Estes processos consolidam de forma acentuada o fenômeno da urbanização. A produção do espaço urbano se torna cada dia mais complexo por estar diretamente ligada a lógica da produção e da reprodução do capital sobre este espaço. Esta lógica do capital não está, de forma alguma, voltada ao interesse comum. Desta forma, há pouco tempo os mecanismos de gestão territorial se direcionam no sentido de criar instrumentos de planejamento e gestão urbana voltados ao interesse social e a qualidade de vida no espaço urbano, dando voz à participação popular na tomada de decisões sobre novos empreendimentos. Um destes instrumentos é o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). A partir dele, com a dialética aqui proposta, existe a possibilidade de consolidação dessa participação popular em busca de um direito, o direito a cidade.

Palavras-chave: Estudo de Impacto de Vizinhança. Planejamento e Gestão Urbana. Urbanização. Participação Popular.

CITY, URBAN PLANNING AND MANAGEMENT: THE IMPACT NEIGHBORHOOD (EIV) AND POPULAR PARTICIPATION

ABSTRACT

In the current phase of modernization of material and immaterial processes the city today becomes the main focus of its spatiality. These processes consolidate sharply the phenomenon of urbanization. The production of urban space becomes increasingly complex because it is directly linked to the logic of production and reproduction of capital on this space. This logic of capital is not, in any way, directed to the common interest. Thus, recently, the mechanisms of territorial management are directed towards creating tools for urban planning and management geared to the interests and social quality of life in urban space, giving voice to popular participation in decision-making on new ventures. One of these instruments is the Neighborhood Impact Study (EIV). From it, with the dialectic proposed here, there is a possibility of consolidation of popular participation in search of a justice, the justice of city.

Keywords: Neighborhood Impact Study. Planning and Urban Management. Urbanization. Popular Participation.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por finalidade analisar a legislação em vigor no Brasil, apoiada na Constituição da República Federativa do Brasil e conseqüentemente no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), que fundamenta o instrumento de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), fundamental para a organização e construção de empreendimentos da cidade na busca pela

Recebido em 29/11/2012
Aprovado para publicação em 10/05/2013

qualidade de vida e na harmonia entre suas funções mediadas a partir de suas premissas fundamentais, que no mínimo devem se preocupar com: o controle de adensamento populacional em um determinado local, demanda por equipamentos urbanos e comunitários, compatibilização de usos e ocupação do solo, salvaguarda da paisagem urbana e do patrimônio histórico cultural, controle da valorização ou desvalorização imobiliária, impactos na geração de tráfego e demanda por transporte público e cuidados com a influência da ventilação e da iluminação no entorno de um empreendimento a ser construído ou reformado.

Isto é necessário porque a cidade e o processo de urbanização necessitam de um ponto de apoio fundamental para o seu planejamento e gestão urbana. Portanto busca-se com o EIV a compreensão de como, com o decorrer do tempo e com o processo de modernização, as cidades necessitam de uma melhor organização perante a complexidade das funções emergentes. Essa organização baseia-se em legislações de gestão territorial de interesses que não ultrapassem a ordem pública.

O EIV mostra-se também como uma possibilidade de abertura para a participação popular para as tomadas de decisões fundamentais para o bem estar na cidade, porém, sempre através de um processo dialético entre as várias concepções e interesses sociais no espaço urbano.

A COMPLEXIDADE DO FENÔMENO URBANO E SUA GESTÃO

Durante longos séculos a Terra foi o grande laboratório do homem; só há pouco tempo é que a cidade assume esse papel. O fenômeno urbano manifesta hoje sua enormidade, desconcertante para a reflexão teórica, para a ação prática e para a imaginação. [...] Quanto às ciências, não podem evitar o confronto com este novo objeto sem que renunciem a sua especificidade, deixando o campo livre para uma delas (matemática, informática, economia política, demografia, etc.). Elas travam contato, de maneira cada vez mais premente, com uma exigência de totalidade e de síntese. Fato que obriga a conceber uma estratégia de conhecimento, inseparável da estratégia política, ainda que distinta dela. Segundo qual eixo e em que horizontes pensar essa estratégia do saber? Na direção da entrada para a prática de um direito: o direito à cidade, isto é, a vida urbana, condição de um humanismo e de uma democracia renovada. (LEFEBVRE, 2011, p. 7).

O urbanismo e suas reflexões na atualidade está na moda. Passa para o domínio público através de artigos de jornais, ao mesmo tempo que passa a ser ideologia e prática. No entanto, ainda não é de domínio comum os assuntos politicamente tratados sobre o fenômeno urbano (LEFEBVRE, 2001, p. 9-10). Estes assuntos politicamente tratados são o que os teóricos chamam de "gestão". Esse conceito é derivante da administração de empresas e no Brasil desde a década de 1980 o conceito vem sendo empregado intensamente em expressões como: "[...] *gestão urbana, gestão territorial, gestão ambiental, gestão educacional, gestão de ciência e tecnologia* e outras tantas" (SOUZA, 2010, p. 45).

Nos anos recentes, em particular, parece haver um consenso geral emergindo em todo o mundo capitalista avançado: os benefícios positivos são obtidos pelas cidades que adotam uma postura empreendedora em relação ao desenvolvimento econômico. Digno de nota é que este consenso, aparentemente, difunde-se nas fronteiras nacionais e mesmo nos partidos políticos e nas ideologias. (HARVEY, 2006, 167).

Dentro deste contexto o planejamento e a gestão urbana passam a incorporar dinamismos inerentes a verdadeiras empresas conectadas no sistema capitalista mundial. A partir do momento que a lógica do capital se insere na gestão pública as configurações territoriais passam a ser de suma relevância. "A configuração territorial não é o espaço, já que sua realidade vem de sua materialidade, enquanto o espaço reúne a materialidade e a vida que a anima (SANTOS, 2008, p. 62)". Essa materialidade em consonância com a vida da cidade forma o binarismo denominado por Milton Santos de *sistema de objetos* e *sistema de ação*.

A definição de cidade não pode se limitar apenas em uma análise do planejamento e da gestão pública e sua relação com o capitalismo contemporâneo. A territorialidade não funciona

necessariamente dentro dessa configuração territorial moderna. A cidade é um fenômeno muito complexo, portanto muito difícil de definir. É necessário compreender a cidade além de um momento histórico contemporâneo e entender que a cidade já existia em uma remota antiguidade com suas lógicas peculiares tais como Cairo, Nova York e Tóquio, e também cidades pequenas do interior do Brasil que, por exemplo, ainda persistem com lógicas conservadoras de planejamento urbano (SOUZA, 2011, p. 24). No entanto foi a modernização que caracterizou a cidade tal qual conhecemos hoje:

A modernização, tal como vejo aqui, é um processo contínuo de reestruturação societária, periodicamente acelerado para produzir uma recomposição significativa do espaço-tempo-ser em suas formas concretas, uma mudança da natureza e da experiência da modernidade que decorre, primordialmente, da dinâmica histórica e geográfica dos modos de produção. Nos últimos quatrocentos anos, essa dinâmica foi predominantemente capitalista, tal como o foram a própria natureza e experiência da modernidade durante esse período. A modernização, como todos os processos sociais, desenvolve-se desigualmente no tempo e no espaço e, desse modo, inscreve geográficas históricas, bem diferentes nas diferentes formações sociais regionais. Algumas vezes, no entanto, no passado em contínua acumulação, ela se tornou sistematicamente sincrônica, afetando simultaneamente todas as sociedades predominantemente capitalistas. Essa sincronização tem pontuado a geografia histórica do capitalismo, pelo menos desde o início do século XIX, com um macroritmo cada vez mais reconhecível, uma periodicidade ondular de crise e reestruturação societárias, que só agora começamos a compreender em todas as suas ramificações. (SOJA, 1993, p. 37).

O espaço urbano da cidade tornou-se cada vez mais complexo com dinâmicas espaciais que alteram a sua estrutura segundo os interesses dos agentes imobiliários ou grandes empresas. Nessa perspectiva, a cidade passa ser um ser *objeto* “[...] mas não a maneira de um objeto manejável, instrumental: este lápis, esta folha de papel. Sua objetividade, ou 'objetividade', poderia antes se aproximar da objetividade da linguagem [...]” (LEFEBVRE, 2011, p. 53), uma linguagem restrita aos projetos de lei dentro do planejamento e da gestão urbana.

Dentro deste planejamento e gestão urbana os gestores territoriais se deparam com uma grande complexidade de empreendimentos e atividades que são de natureza distintas, e portanto passam a ser conflitantes quando necessitam coexistir no mesmo espaço. Nessa perspectiva capitalista:

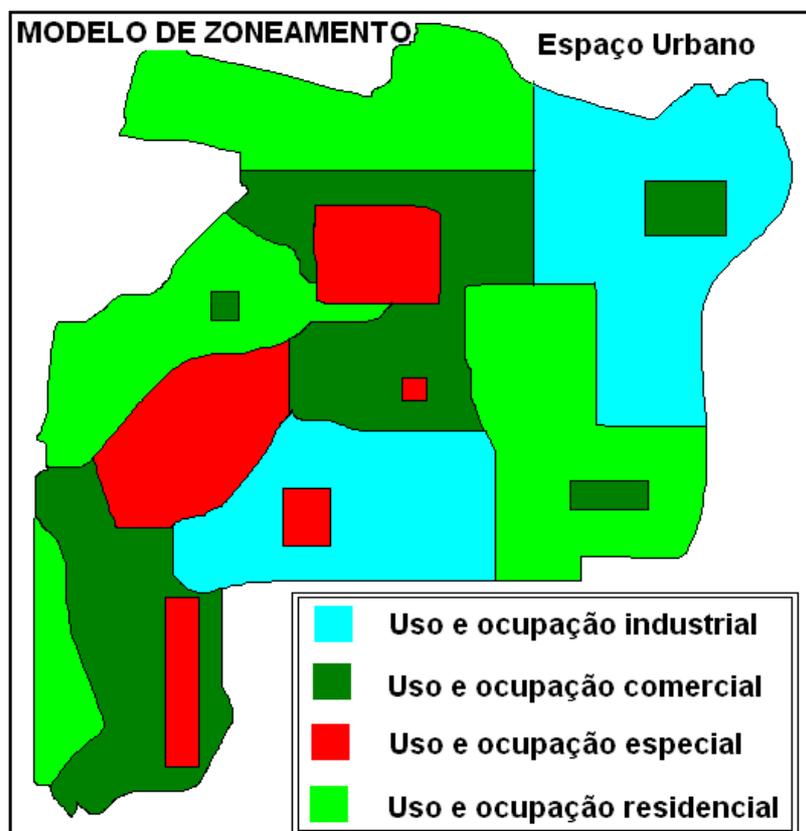
Sendo a cidade uma imensa concentração de gente exercendo as suas diferentes atividades, é lógico que o solo urbano seja disputado por inúmeros usos. Essa disputa se pauta pelas regras do jogo capitalista, que se fundamenta na propriedade privada do solo, a qual – por isso e só por isso – proporciona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

Sendo assim, essa complexidade de usos fixados pelo capital, e principalmente os conflitos gerados pelo mesmo motivou a criação de um instrumento de planejamento (que é o primeiro instrumento conhecido e o mais utilizado) que é o *zoneamento urbano*. O zoneamento urbano divide e organiza o espaço em zonas específicas que definem seus usos e ocupações (Fig. 1).

Esse zoneamento se diferencia dependendo da cidade a partir de suas características em suas atividades econômicas que são normalmente singulares. No Brasil, de forma geral, eles se dividem, no interior do espaço urbano nos seguintes usos:

- Uso e ocupação residencial;
- Uso e ocupação comercial;
- Uso e ocupação industrial;
- Uso e ocupação especial (áreas de preservação permanente, zonas de interesse social, áreas de ocupação controlada, zonas institucionais, aeroportuária, etc.).

Figura 1 – Modelo geral de uso e ocupação do solo urbano



O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA COMO INSTRUMENTO PARTICIPATIVO NO PLANEJAMENTO E NA GESTÃO URBANA

O Estudo de Impacto de Vizinhança, por sua natureza, já se apresenta como um instrumento de planejamento e gestão urbana dotado de sua dialética. Isso porque a história que o criou nasce de um levante multissetorial, a partir de movimentos sociais reivindicatórios sobre a bandeira da Reforma Urbana. Além deste processo que o constrói, o EIV tem como meta salvaguardar o princípio do *Direito de Vizinhança*. Caminhando nesta perspectiva:

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

Ao dar condições de participação a bairros e comunidades na intenção de democratizar as tomadas de decisões sobre empreendimentos que criam e recriam condições adversas de impactos sobre o ambiente urbano, o EIV, assim como outros instrumentos urbanísticos integrantes do Estatuto da Cidade, procura romper, ou ao menos amenizar a lógica da produção capitalista do espaço urbano diante da bandeira do planejamento urbano. Sobre esta questão alguns pesquisadores de cunho dialético (geógrafos ou não) debruçados sobre o planejamento urbano, e que, mesmo tendo cada um o foco em sua temática, compartilham da ideia que a lógica da produção no espaço urbano é no “[...] planejamento como um instrumento a serviço da manutenção do *status quo* capitalista”. (SOUZA, 2010, p. 26).

Mas para se chegar a resultados concretos é preciso romper, paulatinamente, com essa lógica da produção do espaço urbano centrada nas mãos do capital. Uma condição possível é justamente dar abertura a participação popular através do Estado, pois:

A ocupação do espaço da cidade, submetida à existência da propriedade privada do solo urbano, é produto da expansão da urbanização capitalista apoiada na generalização do valor de troca no espaço, fazendo com que o acesso à cidade seja mediado necessariamente, pelo mercado imobiliário. A disseminação da propriedade da terra na cidade está assentada, nas sociedades capitalistas, no direito à propriedade, isto é, no acesso privado à vida na cidade, fato que se constitui como uma base sobre a qual se assentam as relações sociais. Portanto, a produção do espaço urbano metropolitano realiza o espaço enquanto mercadoria, logo a metrópole se encontra ocupada privadamente. A intensificação do processo de urbanização, ao tornar as áreas centrais totalmente edificadas as transformam também em propriedade de alguém, e uma vez privatizadas, quaisquer possibilidades de intervenção para mudança de uso devem passar pelo mercado. É nesse processo que o Estado vai intervir através das estratégias de renovações urbanas, com o objetivo de atenuar as contradições que impedem a reprodução do espaço do “capital” — agora voltado para a realização dos serviços modernos—, aprofundando os conflitos em torno da reprodução do espaço. (CARLOS, 2007, p. 73).

Para colher resultados satisfatórios seria possível deixar esse processo participativo a cargo do Estado, dos agentes incorporadores, da sociedade civil organizada? Essa possibilidade de democratização logicamente tem sua relevância ao reconhecer o papel do Estado nesta trajetória em estabelecer este importante marco regulatório, mas tal papel é limitado, justamente por não ignorarmos aqui as alianças de poder existentes entre o Estado (neste caso o Município) e incorporadoras. Esta preocupação também pode ser encontrada em Souza (2011, p. 115) quando o mesmo nos alerta para este fato ao expor que:

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

Acatando as ideia do autor, o que precisa ocorrer neste momento, seja ele, a curto, médio ou longo prazo, é que a sociedade civil procure espaços de intervenções autônomos no bojo desse planejamento urbano. Estas esferas da sociedade necessitam da criação de alianças a partir das associações de moradores, entidades profissionais, universidades e etc. na criação de políticas públicas que deem suporte e sustentáculo a essa participação.

Entender a cidade e as causas de seus problemas é uma tarefa muito menos simples do que se poderia imaginar. E entender corretamente a cidade e as causas de seus problemas é uma condição previa indispensável a tarefa de se delinear estratégias e instrumentos adequados para superação destes problemas. Só que informar-se sobre essa temática não deve ser visto como tarefa somente para especialistas: ainda que apenas em um nível muito aproximativo e genérico, os indivíduos não versados no assunto precisam conhecer corretamente as causas dos problemas dos espaços onde vivem e as linhas gerais dos debates correntes sobre como superar os diversos problemas. Essa é a única maneira de participar mais ativamente, como *cidadão*, da vida da cidade, não se deixando tutelar e infantilizar tão facilmente por políticos profissionais e técnicos a serviço do aparelho de Estado. (SOUZA, 2011, p. 22).

Uma questão importante a se acrescentar nesta discussão entre a participação popular nas decisões políticas da cidade é o método dialético, ou o *materialismo histórico dialético* propriamente dito, e entendemos que este é o ponto de vista no qual “[...] os pesquisadores confrontam as opiniões, os pontos de vista, os diferentes aspectos do problema, as oposições e contradições, e tentam [...] elevar-se a um ponto de vista mais amplo, mais compreensivo”. (LEFEBVRE 1983, p. 171 apud SPOSITO, 2002, p. 70).

A dialética procura articular o diálogo entre interesses distintos entre incorporadores, o elaborador do estudo, o Estado, os técnicos representantes deste Estado, o poder político

justamente com o interesse social a partir de associações de bairros e comunidades em geral. No que se refere ao EIV isto se faz necessário, pois o mesmo se abre para essa articulação como podemos observar nos apontamentos abaixo:

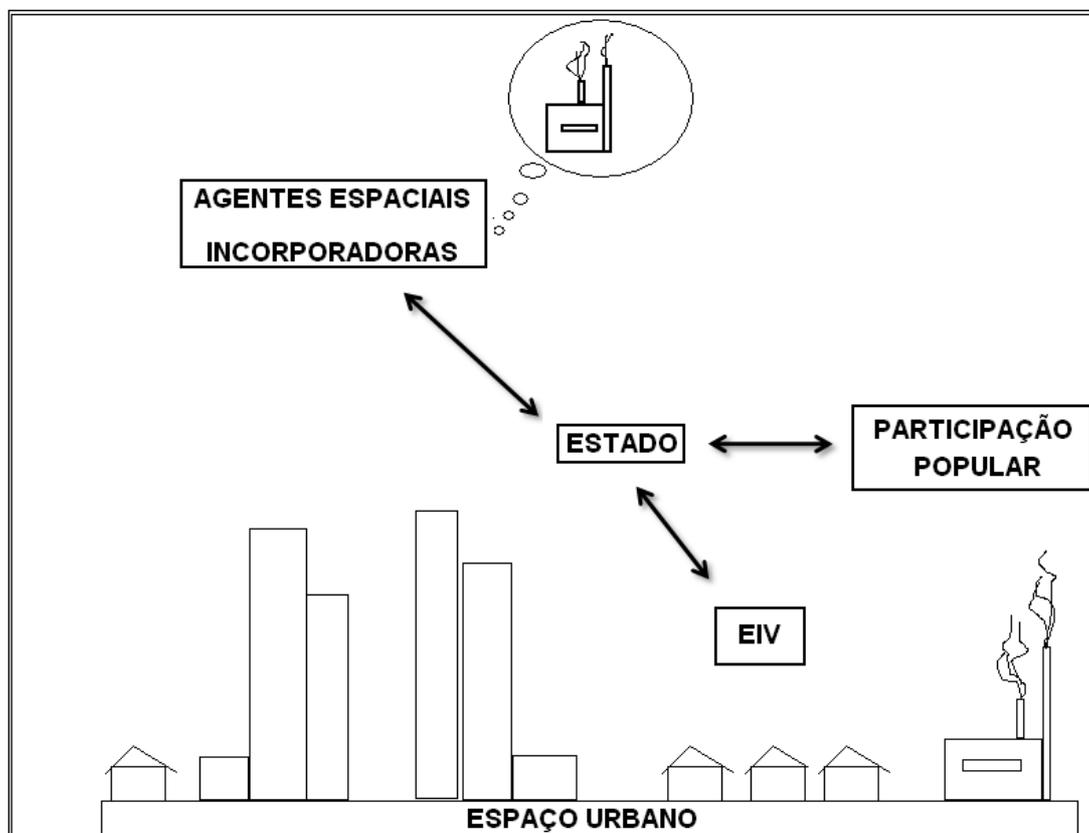
A maneira como são utilizados os imóveis urbanos – ainda que em consonância com a Lei – não diz respeito apenas à relação entre o proprietário do lote ou empreendimento e o poder público. Cada interferência na utilização ou ocupação de um determinado lote urbano produz impactos sobre seu entorno, podendo interferir diretamente na vida e na dinâmica urbana de outros. Quanto maior for o empreendimento, tanto maior será o impacto que ele produzirá sobre a vizinhança. (BRASIL, 2002).

Analisando a partir desta ótica, a dialética não se restringe ao método dialético dos pesquisadores marxistas, mas sim a prática da dialética, desta troca de conhecimentos mediados pelo jogo de interesses sociais na busca por uma qualidade de vida no meio urbano que venha atender a todos seus habitantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, perante o conteúdo aqui exposto podemos compreender que a dinâmica da cidade atrelada aos mecanismos do sistema capitalista não podem adquirir êxito dentro do planejamento e da gestão urbana sem uma abertura coerente entre a população, os agentes incorporadores, empresas e a administração pública (políticos e técnicos). Nisso pode-se pensar como as incorporadoras ou agentes espaciais precisam articular seus projetos junto ao Estado, que por sua vez consulta a população a ser afetada pela implantação do projeto, e em conjunto tomam as decisões para elaboração do EIV, que será de fundamental importância para a normatização do projeto idealizado (Fig.2).

Figura 2 – Participação Popular na EIV e na Organização do Urbano



O Estudo de Impacto de Vizinhança mostrou-se um instrumento propício para a participação popular, pois envolve questões diretamente ligadas a vida cotidiana da mesma.

A prática da dialética buscando os interesses da comunidade confrontando-se com os interesses dos agentes imobiliários e políticos é muito importante para a vida da cidade. Pois como salienta Milton Santos, os sistemas de ação não podem agir sem sua interferência direta nos sistemas de objetos. Portanto a vida comunitária, como um tipo de sistema de ação, também, devido a sua natureza, pode alterar a lógica dos sistemas de objetos. E neste contexto, cabe ao Estado e aos órgãos públicos responsáveis a tarefa de dar a abertura a essa participação a partir dos canais participativos e da mídia, seja qual for sua veiculação.

AGRADECIMENTOS

Trabalho feito através do apoio financeiro para pesquisa da bolsa de estudos da Capes.

REFERÊNCIAS

CARLOS, Ana Fani A. **O Espaço Urbano**: Novos Escritos sobre a Cidade. São Paulo: Edição Eletrônica /Labur, 2007.

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

HARVEY, D. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo, Annablume. 2 ed., 2006.

LEFEBVRE, H. **O Direito a Cidade**. São Paulo: 5ª ed. Editora Centauro, 2011.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço**: espaço e tempo, razão e emoção. 4ª ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

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

SOJA, E. W. **Geografias Pós-Modernas**: a reafirmação da teoria social crítica. Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

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

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

SPOSITO, Eliseu Savério. Pequenas argumentações para uma temática complexa. In: Francisco Mendonça; Salete Kozel (orgs) **Elementos de Epistemologia da Geografia**. Curitiba: Ed. UFPR, 2002.