



PLANEJAMENTO URBANO E O COMUM: APROXIMAÇÕES A PARTIR DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

Letícia Maria Resende Epaminondas¹

Resumo

O comum tem permeado várias discussões afetas às relações envolvidas nos processos de produção do meio ambiente urbano. Considerando o planejamento urbano como um dos elementos participantes desses processos, buscou-se neste artigo identificar possíveis articulações entre esses dois temas, adotando como fio condutor o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV. Instrumento de política urbana definido pelo Estatuto da Cidade a ser instituído em normas municipais, o EIV constitui um rico objeto de estudo ao permitir múltiplas aproximações analíticas, especialmente no tocante ao seu potencial de explicitação de conflitos, de práticas socioespaciais emancipatórias e do papel desempenhado pelo Estado na produção do espaço urbano.

Palavras-chave: Comum, Estudo de Impacto de Vizinhança, Planejamento Urbano.

Abstract

The common has permeated several discussions related to the relationships involved in the production processes of the urban environment. Considering urban planning as one of the elements participating in these processes, this article sought to identify articulations between these two themes, adopting the Neighborhood Impact Study – NIS as a guideline. The NIS, an instrument of urban policy to be instituted by the municipality, constitutes a rich object of study by allowing multiple analytical approaches, especially about its potential to clarify conflicts, emancipatory socio-spatial practices and the role played by the State in the production of urban space.

Keywords: Common, Neighborhood Impact Study, Urban Planning.

Notas introdutórias

O presente artigo tem como objetivo identificar possíveis articulações entre planejamento urbano e a ideia do comum. Considerando os instrumentos de política urbana instituídos pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e que devem ser previstos nos Planos Diretores, será focalizado o Estudo de Impacto de Vizinhança² – EIV por se

¹ Doutoranda do Curso de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.

² Este trabalho está inserido no contexto da pesquisa de doutorado em curso que tem o EIV como objeto de investigação socioespacial e, também, na reflexão sobre a própria vivência profissional acompanhando a implementação e aplicação do instrumento no município de Belo Horizonte.



entender que este constitui um rico objeto de estudo ao permitir múltiplas aproximações analíticas, especialmente no tocante ao seu potencial de explicitação de conflitos, de práticas socioespaciais emancipatórias e do papel desempenhado pelo Estado na produção do espaço urbano.

Definido para ser aplicado no nível local, o EIV tem como propósito a garantia do direito a cidades sustentáveis, à gestão democrática, ao planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades.

Proposto com o objetivo de conciliar interesses particulares e coletivos, compatibilizar crescimento e adensamento urbanos com a capacidade de suporte das infraestruturas e com as características ambientais e culturais do contexto em que se inserem, o EIV tem como objetivo diagnosticar e prever os impactos potenciais nas áreas de influência dos empreendimentos e atividades, com vistas à mitigação e/ou compensação de seus efeitos negativos e potencialização daqueles positivos. (ARAUJO, OLIVEIRA, SILVA, 2019 p. 1)

Considerando, portanto, a capacidade do EIV de expor possíveis embates no campo de forças que atuam nos processos de produção do meio ambiente urbano, o comum, entendido como prática emancipatória, se apresenta como importante aspecto de investigação, pois “evoca um porvir não capitalista para além da antinomia moderna Estado versus mercado, propriedade pública versus propriedade privada, na direção de um campo de práticas autônomas e coletivas de produção e reprodução social” (TONUCCI, 2019, p.153).

Uma discussão acerca de instrumentos de planejamento urbano, propriedade e conflito de interesses.

Comumente, as políticas urbanas, de modo geral, e as de planejamento urbano, de modo especial, são apresentadas como instrumentos que contribuem para o desenvolvimento sustentável da cidade. Ressalvando a multiplicidade de significados, abordagens e alcances possíveis de serem atribuídos à noção de sustentabilidade, será privilegiado, neste momento, um aspecto: o entendimento de que para a consecução desse propósito, o planejamento urbano deve atuar como mediador de conflitos de modo a garantir a preponderância do interesse público sobre os interesses particulares. Essa perspectiva, tomando como ponto de partida os Planos Diretores e os instrumentos nele instituídos, contém alguns pressupostos que merecem ser avaliados.

Um primeiro pressuposto é que conflitos são inerentes ao urbano e neles atuam dois campos distintos que são compostos por forças que estão alinhadas ou com



interesses particulares ou com interesses coletivos. Essa esquematização torna-se capciosa ao relacionar um fato (se há urbano, há conflitos) a uma aparente bipolaridade fixa. O que seriam interesses públicos? Seria o cumprimento da função social da propriedade urbana? Se for considerado o disposto no artigo 182 da Constituição Federal de 1988³ (CF88) este seria garantido pelo atendimento ao Plano Diretor, ou seja, haveria a subordinação de um princípio a uma norma. Vale lembrar que as leis refletem a conjuntura de sua proposição, são produto do embate entre diversas e assimétricas forças que assumem distintos arranjos ao longo do tempo. Os papéis não são estáticos, eles se adaptam conforme os conflitos que se apresentam. Ademais, interesses setoriais podem ser incorporados às disposições e, por estarem na norma, se camuflarem de interesse público.

Um segundo pressuposto diz respeito à necessidade de neutralização das diferenças e de extinção de conflitos para a consecução de desenvolvimento urbano. O que está subentendido nessa abordagem é a busca pela eficiência e funcionalidade necessários para os processos capitalistas de produção e de reprodução social de modo a garantir a preponderância dos valores de troca e do consumo produtivo do espaço urbano.⁴ E se o objetivo é, de fato, o aumento da justiça social e a melhoria da qualidade da vida (sob um enfoque ampliado) esta abordagem pela homogeneização é bastante questionável.

Um terceiro pressuposto é aquele que induz à confusão entre público e coletivo, como se fossem, simultaneamente, idênticos entre si e antagônicos ao privado. Tal confusão pode estar mesclada na discussão sobre domínios e propriedades. O interesse privado estaria relacionado à propriedade privada e o interesse público seria afeto à função social da propriedade. Um seria, então, relativizado pelo outro, numa equação de

³ Art. 182 da CF88: A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º **A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.** [...] [destaque da autora] disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm acesso em março 2021.

⁴ Nas palavras de Henri Lefebvre: “Espaço abstrato, o espaço da burguesia e do capitalismo, ligado como está à troca (de bens e de mercadorias, assim como de palavras escritas e faladas, etc) depende de consenso mais do que qualquer outro espaço anterior a ele.”(LEFEBVRE, 1991, p.57) [tradução da autora]



duplo sinal. E onde residiria o coletivo? Naquilo que extrapola a propriedade, que se conforma a partir de práticas não consideradas nas normas? O planejamento urbano e seus Planos Diretores teria capacidade de abarcar as múltiplas práticas de produção, cooperação e autogestão que podem constituir o coletivo? E, ao fazê-lo, não existiria o risco de limitar e enfraquecer seu significado e suas conquistas emancipatórias? Nesse sentido, o coletivo, entendido como prática subversiva, pode ser visto como parte constituinte da ideia do comum.

O comum por Pierre Dardot e Christian Laval

Segundo Pierre Dardot e Christian Laval (2015), o comum seria um “sistema de práticas e de lutas” que não é fundado no princípio da propriedade, não consistindo num novo modo de produção ou num terceiro elemento a ser incluído na equação público *versus* privado. De acordo com os autores, a propriedade é resultado de um arranjo jurídico construído e adaptado ao longo do tempo. De início, o direito de propriedade foi concebido pelos iluministas como uma liberdade “essencial”, fundador da própria autonomia individual, indispensável para emancipação das “tutelas e das vassalagens”. Entendido como instrumento para a proteção contra arbitrariedades, intrusões e opressões, o direito de propriedade estabeleceu limites entre espaço privado e espaço público. Vale ressaltar que esse direito, ao *proteger* e *garantir*, tem a *exclusão* como característica intrínseca pois ao assegurar proteção e autonomia pela posse de bens ele promove a vedação do acesso e uso desses bens a outrem.

Contudo, a legitimidade e a permanência do direito de propriedade não são justificadas apenas pela coerção política e ideológica, mas, também, por um aspecto antropológico que identifica serem elas fundadas nas relações entre a subjetividade do indivíduo moderno e a noção de propriedade. E se a questão implica construções sociais, vale lembrar que o direito de propriedade foi um arranjo historicamente sedimentado que foi suportado por outras duas construções: o direito civil e o direito público que se articula, por sua vez, com a estruturação do Estado.

Conforme Dardot e Laval, o movimento neoliberal faz com que o Estado seja visto como empresa a ser enquadrada nas normas de mercado. Sendo assim, atua para a prevalência do direito privado, esvaziando a forma jurídica do “público”. Este movimento não apenas expõe o esgarçamento das delimitações entre público e privado (dificultando as tradicionais oposições do passado), mas também demanda uma nova



forma de questionamento da propriedade. Nesse ponto, os autores esclarecem conceitos considerados fundamentais: apropriação social e comum. O primeiro está relacionado à “apropriação-destinação”, à *finalidade* de sua utilização e aos limites que são impostos a toda forma de propriedade, seja coletiva, seja social. Dessa forma, “na ausência de um direito de propriedade, podem surgir práticas de comunização (...) alinhadas a uma finalidade social.” (p.269). O princípio do comum, por sua vez, não se opõe ao público, contudo não se define em termos de *propriedade*.

Seguindo por esse caminho, destacam princípios gerais do comum (DARDOT, LAVAL, 2015, p.271):

- o comum tem natureza substantiva que extrapola a sua utilização como adjetivação;
- o comum “exprime acima de tudo a dimensão do indisponível e do inapropriável”;
- é a atividade humana que torna uma coisa comum, não há nada comum *a priori*, são as práticas sociais que concedem à(s) coisa(s) o caráter comum, que o instituem, o reforçam e o mantêm (“práxis instituinte”);
- a dimensão conflituosa faz parte do comum, ele não funciona a partir de consenso, pelo contrário, o comum se constitui, se perpetua e se expande *no e pelo* conflito;
- a essência do comum reside na “coprodução de regras de direito por um coletivo”, a obrigação surge do engajamento prático. Não se trata de um “novo ‘modo de produção’ ou, ainda, um terceiro a se interpor entre o mercado e o Estado: ‘comum’ é, na verdade, o novo nome de um sistema de práticas e de lutas.”

O comum como campo de investigação – algumas abordagens

O comum, segundo João Bosco Tonucci (2019), também constitui um campo de investigação teórica que perpassa diversas disciplinas, tais como antropologia, geografia, ecologia, dentre outros. O autor identifica que, enquanto Pierre Dardot e Christian Laval focam no comum enquanto *princípio político*, Michel Hardt e Antônio Negri abordam o comum como *produção biopolítica*, sendo que a abordagem de Silvia Federici e Massimo de Angelis é a do comum *autonomista da reprodução*.

Tonucci expõe que a linha da produção biopolítica tem o mérito de abordar as experiências concretas do comum numa perspectiva política mais abstrata, focando nas possibilidades da produção coletiva imaterial, cognitiva. Contudo, essa linha se fragiliza ao minimizar a importância do comum material, naturalizando e desconsiderando a dimensão espacial de práticas e espaços comuns socialmente produzidos. Indica,



também, quatro diferentes significações do comum presentes na obra de Hardt e Negri e sua contribuição teórica:

(...) 1) a riqueza comum do mundo material; 2) o comum artificial da vida social; 3) o resultado do trabalho imaterial do capitalismo cognitivo; 4) uma nova forma de organização social democrática a partir das lutas, um fazer coletivo da multidão. Ainda assim, Hardt e Negri souberam situar o comum no coração da produção social e no seio das lutas multitudinárias contemporâneas, procurando nas contradições do capitalismo a sua superação. (TONUCCI, 2019, p.167)

A abordagem autonomista entende que o comum não estaria restrito ao âmbito da produção, mas que seria construído a partir da articulação entre práticas de produção e reprodução externas e antagônicas ao capital. Essa linha teórica (fundamentada na perspectiva da expropriação, relacionada a movimentos ambientalistas, feministas e altermundistas) corre o risco de se aproximar de políticas apenas defensivas.

Ademais, o comum autonomista constitui um discurso político que atravessa transversalmente e ajuda a conectar muitas das lutas anticapitalistas que apontam para uma sociedade autônoma baseada no compartilhamento. Não obstante, ao focar nas lutas pelo comum mais ligadas à natureza, às mulheres e aos povos indígenas e tradicionais, essa perspectiva acaba por se aproximar da narrativa dos cercamentos e dos “recursos comuns”, por vezes responsável por uma política apenas defensiva do comum, desconectada do capitalismo contemporâneo. (TONUCCI, 2019, p.168)

Deslocando a discussão para o comum no contexto urbano, João Bosco Tonucci e Mariana Cruz (2019) pontuam que os estudos sobre o *comum na cidade* e *a cidade no comum* ainda se encontram pouco articulados. A fragilidade de diálogo entre as duas abordagens deixa uma lacuna a ser mais bem preenchida pelas aproximações teóricas afetas às cidades do Sul Global, especialmente considerando a importância de se “pensar possibilidades da cidade além das dicotomias Estado e mercado, público e privado.” (p.489)

Ao mesmo tempo que a urbanização da sociedade se afirma como tendência irreversível [citando Henri Lefebvre], os teóricos do comum não se propuseram, salvo raras exceções, a discutir mais detidamente como seria olhar para a urbanização contemporânea a partir do comum, a fim de interrogar os modos pelos quais são produzidos e apropriados recursos e espaços comuns na cidade ou de pensar a própria cidade como comum. (TONUCCI, CRUZ, 2019 p.488)

Os autores resgatam as contribuições da economista Elinor Ostrom para a discussão dos bens comuns, extrapolando a lógica da concorrência entre os bens privados e os bens públicos ao categorizar a natureza mista de alguns bens. Estes, por seu turno, foram diferenciados entre *bens de clube* (exclusivos e não rivais) e *bens comuns* (não exclusivos e rivais). Essa argumentação de Ostrom colocou em xeque a tradicional narrativa da “Tragédia dos Comuns” de que a degradação ambiental era



resultado da desproteção dos recursos - por não estarem vinculados a uma relação de propriedade pública ou privada.

Tonucci e Cruz ressaltam que, a partir do deslocamento analítico proposto por Ostrom, foram desenvolvidas amplas discussões sobre o comum. No contexto urbano, os autores salientam que há uma pluralidade epistêmica e metodológica, podendo ser identificados estudos que tratam a questão de forma diferenciada. Alguns se debruçam sobre as experimentações do comum em espaços autônomos nas cidades europeias (relacionados às políticas de austeridade, às crises e ao protagonismo de uma juventude precarizada). Outros adotam uma perspectiva mais instrumental do comum buscando transformações em políticas públicas e na estrutura do Estado (criação de programas de apoio e fomento às experiências de cooperação urbana), embutida nessa abordagem está a ideia de “regular” as experiências afetas ao comum.

Prosseguindo, os autores elaboram uma ampla discussão subsidiada pelas produções focadas no comum e na cidade. Esta última, com sua potência e propiciando uma multiplicidade de experiências coletivas, pode ser analisada como um recurso comum *e ou* como subsídio para a proposição de modelos alternativos de uso dos recursos urbanos. Salientam, contudo, que a maior parte dos estudos tomam a cidade ou o urbano como um dado, ou seja, como mera localização dos eventos.

Os autores enfatizam que o comum urbano tem também uma dimensão imaterial, além das discussões afetas aos bens e recursos compartilhados, apropriação de vazios urbanos, moradias coletivas, dentre outras. Essa dimensão pode ser identificada nas práticas sociais e culturais, nas redes afetivas e de apoio, nas instituições sociais. Esse entendimento subsidia uma abordagem ampliada da luta pelo direito à cidade, reivindicando o acesso e a possibilidade de gestão democrática dos recursos urbanos em detrimento de controles excludentes, sejam eles públicos ou privados. Pontuam que “a riqueza gerada na e através da cidade pertence a todos aqueles que produzem a cidade.” (p.496) E perguntam “Mas como podem as experiências dos comuns urbanos se articular e sobreviver às pressões de expropriação e cooptação por parte do Estado e do capital?” (p.497) Para essa questão, elencam algumas indicações dadas por autores como David Harvey (articular horizontal e autonomamente os comuns nas cidades, de modo a fazer frente às pressões de apropriação pelo Estado ou mercado) e Markus Kip que salienta o caráter mutável da vida urbana que faz difusas as fronteiras entre o



comum e o não comum e reforça a importância de atentarmos para suas interpenetrações.

Contra essa visão na qual o urbano designa apenas uma localização na cidade, alguns autores trazem contribuições relevantes. Contudo, na avaliação de Kip (2015), tais esforços ainda veem a cidade como uma entidade territorialmente delimitada, não como algo transformado pelo processo de urbanização da sociedade (Lefebvre, 1999). Por isso, é importante fazer aqui uma distinção conceitual, sem querer, com isso, cair num esquematismo que perca as relações dialéticas entre a parte e o todo: a cidade como espaço diverso de muitos comuns urbanos (bens, recursos e espaços comuns) e a cidade como comum, em sua totalidade de espaços, relações e oportunidades associadas à complexidade e riqueza da vida urbana. Desse modo, pode-se considerar que a cidade tanto fomenta a produção de comuns urbanos quanto é por ela enriquecida (Hardt; Negri, 2009), sendo, por essa razão, reconhecida e defendida como comum. (TONUCCI e CRUZ, 2019, p.493)

Reflexões sobre o urbano – aproximações a partir da Henri Lefebvre e da Ecologia Política

Adotando uma abordagem lefebvriana, TONUCCI (2020) argumenta que a produção do espaço “(...) tornada central no mundo contemporâneo à reprodução das relações sociais capitalistas, implica cada vez mais a disputa pela apropriação do próprio espaço (urbano) como comum, e as lutas pelo direito à cidade como lutas pela cidade como comum.” (p.371)

Nesse sentido, vale ressaltar a importância dada por Henri Lefebvre (1991) aos processos dialéticos inerentes à produção de espaço. Para isso, identifica a necessidade de se compreender as forças que atuam sobre o espaço e que são definidas como campos: o campo físico, o campo mental, e, finalmente, o campo social que não apenas se distinguiria dos dois primeiros como também os transcenderia⁵.

Prosseguindo em seu intuito de elaborar uma teoria unitária do espaço e de avançar na compreensão deste enquanto produto social, Lefebvre decodifica-o em prática espacial⁶, representações do espaço⁷ e espaço de representações⁸. Seguindo uma

⁵ Poderíamos interpretar tais campos como: campo físico – o mundo em sua materialidade original, natureza primordial; campo mental – abstrações, as ideias do homem sobre o mundo e sobre o próprio homem, a construção não apenas de um olhar sobre a natureza, mas a incorporação de novas qualidades ao natural e ao homem; campo social – ações do homem sobre o mundo a partir das ideias, gerando novos conceitos (novas abstrações), modificando o homem (sociedade) e o próprio mundo (campo físico). A ação desses campos ocorre, portanto, em um contínuo processo de mutação, explicitando a qualidade dialética do espaço.

⁶ A prática espacial existe a partir do espaço percebido, construído pelo cotidiano, pelos fluxos, redes, e pelos fixos, permeado pelas convenções e práticas sociais que garantem a coesão necessária à produção e à reprodução social.



linha histórica, descreve diferentes espaços que interagem entre si. De início, há o espaço absoluto, cuja origem nos remete à antiguidade e que incorpora, por mediação simbólica, fragmentos da natureza. Sobreposto ao espaço absoluto surge o espaço abstrato que pressupõe homogeneidade e hierarquia e, fundado no valor de troca, traz consigo não apenas os novos conflitos inerentes ao modo capitalista de produção, mas implica, igualmente, a existência de contratos e acordos (não necessariamente explícitos) que regulam as relações sociais que se dão *no* e *pelo* espaço. O espaço abstrato segue a lógica da eficiência e da funcionalidade para os processos de produção e de reprodução social, para isso busca a uniformização e a neutralização das diferenças. Entretanto, como também apresenta novas e antigas contradições, acaba por gerar, dentro de si, um novo espaço, o espaço diferencial. A subversão do espaço abstrato por esse movimento de singularização gerado pelo espaço diferencial, denominado por Lefebvre de “explosão de espaços”, acarreta a possibilidade de se resgatar um outro espaço, o espaço social. Esse é um espaço potencialmente transformador, na medida em que prioriza valor de uso e que é fundado em práticas cotidianas de apropriação, possibilitando e constituindo ações de subversão do espaço abstrato.⁹

Prosseguindo em sua elaboração, Lefebvre salienta que o espaço está imerso num duplo movimento de condensação/dispersão, explosão/implosão que pode ser identificado nos conceitos de urbanização extensiva trabalhado por Monte-Mór e de urbanização-*cyborg* apresentada por Swyngedown (COSTA, 2008). Tais conceitos refletem o deslocamento da tradicional dicotomia entre meios urbano e natural para o entendimento de que, no mundo contemporâneo – ocidental e capitalista, o urbano e o natural encontram-se, inexoravelmente, associados. Esse processo de fusão não apenas influencia as práticas socioespaciais, mas também explicita relações assimétricas de poder em que o “natural” é apropriado e instrumentalizado seja como mercadoria, seja como discurso. Nesse contexto, não se consegue mais distinguir os problemas

⁷ As representações do espaço referem-se ao espaço concebido, conceituado (verbalizado) pelos especialistas (cientistas, planejadores, urbanistas), imersas em conhecimento e em relações de poder.

⁸ O espaço das representações é, por sua vez, aquele difícil de ser verbalizado, construído pelo espaço vivido através dos símbolos e imagens, é o espaço que a imaginação tenta se apropriar e modificar.

⁹ Os conceitos desenvolvidos por Lefebvre não devem ser entendidos de maneira esquemática e rígida, pois eles se interpenetram num constante processo de transformação. Sua elaboração, portanto, visa mais um melhor entendimento das relações socioespaciais e menos um modelo de categorização.



ambientais da produção do urbano, de modo geral, e da estrutura interurbana, de modo particular.

Refletir, portanto, quanto às potencialidades e desafios dos instrumentos de política urbana implica a construção de um olhar ampliado não apenas sobre a cidade – entendida como meio ambiente urbano, mas sobre as noções de desenvolvimento e de sustentabilidade. Nesse sentido, Geraldo Costa e Heloisa Costa (2005) salientam que há uma pluralidade de abordagens no espectro político-ideológico e uma relativa ambiguidade nos conceitos de desenvolvimento sustentável, bem como nos discursos ambientais. Podem ser identificadas, portanto, inúmeras correntes de pensamento que vão da ecologia profunda, explicitamente antiurbana, àquelas que enfatizam a “noção de internalização da natureza pelo capital como elemento essencial para a reprodução do capitalismo da atualidade”. (p.377)

No esforço de análise crítica desse momento, a Ecologia Política da Cidade se apresenta como importante instrumental e como episteme cujo objeto é o processo dialético da produção da socionatureza, fundada na aproximação entre pensamento ecológico, economia política, estudos urbanos, teoria crítica social e cultural, tem como manifesto os seguintes princípios (HEYNEN; KAIKA; SWYNGEDOWN, 2006):

- 1- mudanças ambientais e sociais se determinam mutuamente;
- 2- o mundo urbano é um mundo *cyborg* – natural/social, técnico/cultural sem definições inequívocas de fronteiras, centros ou margens;
- 3- as mudanças físicas e ambientais dependem e refletem as específicas condições histórica, social, cultural, política, econômica de um contexto;
- 4- a circulação e o metabolismo dos componentes físicos, químicos ou biológicos são inerentes aos processos socioespaciais;
- 5- metabolismos socioambientais engendram distintas e desiguais condições sociais e ambientais;
- 6- processos de mudanças metabólicas nunca são neutras tanto social quanto ecologicamente;
- 7- as relações sociais de poder através das quais ocorrem os processos metabólicos de circulação são particularmente importantes, configurando geometrias de poder;
- 8- questões afetas a sustentabilidade sócio ambiental são fundamentalmente questões políticas;



9- transformações ambientais são dependentes das lutas de classes, gêneros, étnicas e outras;

10- sustentabilidade socioambiental apenas pode ser alcançada por meio da reconstrução dos processos socioambientais organizados e democraticamente controlados com a identificação de estratégias através das quais se alcance distribuição mais equitativa de poder e processos mais inclusivos de produção.

A identificação dos conflitos e das forças a eles articuladas bem como de práticas emancipatórias configura, portanto, não somente um importante instrumento para a compreensão dos processos socioespaciais, mas também um desafio para o planejamento urbano.

Como atividade inserida na prática estatal, o planejamento urbano convive com suas próprias contradições: da mesma forma que intervém para a manutenção das condições necessárias para a reprodução social e para a produção/reprodução do capital, ele também deve promover avanços na justiça socioambiental. E é nesse contexto que o Estudo de Impacto de Vizinhança pode se constituir num rico objeto de investigação.

Estudo de impacto de Vizinhança e o Comum – possibilidades e desafios

O Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV foi instituído pela Lei Federal nº 10.257/01, Estatuto da Cidade (EC):

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. (BRASIL, 2001)



O texto da norma traz em si alguns aspectos que merecem ser destacados. De início, vale pontuar que o EIV é definido com um instrumento local, possibilitando ao município adaptá-lo ao seu contexto, indicando o caminho que pretende percorrer na regulação das atividades e intervenções em seu território. Sendo assim, pode ser considerado uma das faces expostas do planejamento urbano praticado, a explicitação do contexto político, dos paradigmas adotados, das disputas e dos marcos jurídicos de sua proposição. Além disso, ao ser aplicado numa vizinhança, ou seja, num território individualizado, o estudo permite a adoção de um foco mais acurado, possibilitando o reconhecimento e a valorização de práticas cotidianas.

A adoção de parâmetros para tratamento dos efeitos positivos e negativos pode ser entendida como uma adaptação de procedimentos dos licenciamentos ambientais, trazendo do Estudo de Impacto Ambiental – EIA alguns elementos já incorporados de avaliação de impactos, suas mitigações e compensações, refletindo uma articulação entre as abordagens urbanística e ambiental (COSTA, 2008) e, de certa forma, rebatendo nos procedimentos regulatórios os processos envolvidos na produção do meio ambiente urbano.

Outro aspecto importante a ser avaliado é que, ao ser definido como pré-requisito à obtenção de licenças e alvarás municipais, o EIV se apresenta como um constituinte da esfera legal, regulatória da política urbana. Essa característica pode ser vista, inicialmente, como um obstáculo à possíveis aproximações entre práticas de planejamento e o comum. Contudo, cabe refletir sobre algumas questões:

- o EIV é um instrumento que possibilita a articulação de políticas setoriais (habitação / saúde / educação / mobilidade / acessibilidade / regulação ambiental / regulação urbanística / cultura / desenvolvimento econômico / paisagem / fruição). Esse caráter abrangente pode criar interlocuções privilegiadas que contribuirão para a capacidade dos estudos em adotar abordagens mais integradoras;

- é um instrumento que permite não apenas a integração horizontal, como exposto acima, mas também a articulação vertical no âmbito da política urbana. Ele tem o potencial de envolver os três tradicionais eixos: planejamento (disposição sobre enquadramentos, termos de referências e procedimentos), regulação (análise e aprovação do EIV e de projetos setoriais, licenciamentos) e fiscalização (ações de monitoramento tanto do cumprimento das medidas mitigatórias e compensatórias decorrentes dos impactos identificados no EIV quanto daqueles efeitos não previstos



gerados pela operação e implantação do empreendimento). E essa articulação pode contribuir para uma abordagem menos fragmentada dos processos de produção do espaço urbano;

- o EIV também é pré-requisito para a implementação de Operações Urbanas Consorciadas – OUC (artigo 32 do EC), logo, pode agregar percepções locais que, de outra forma, seriam desconsideradas ou minimizadas na proposição e implementação da OUC;

- o EIV deve ser publicizado e pode envolver instâncias de participação e consultas públicas (Colegiados, Conselhos, Audiências Públicas, Pesquisas de percepção) que possibilitam a explicação de conflitos, de relações assimétricas de poder, de práticas emancipatórias, de demandas e anseios dos cidadãos.

Sobre esse último aspecto, é pertinente avaliar as perspectivas da participação em termos de políticas urbanas. Marcelo Lopes de Souza (2004, p. 386-389) salienta que há várias modalidades possíveis de participação, relacionadas aos seus diversos graus de representatividade e de autonomia, elencando três questões que podem atuar como obstáculo à abrangência de suas atuações e que estão relacionadas a: *implementação* (desafio a ser enfrentado pela gestão que deve garantir a implementação de políticas progressistas, especialmente participativas); *desigualdade* (desafio decorrente dos contrastes e assimetrias de poder e de articulação entre os interlocutores), *cooptação* (desafio relacionado a deformação da participação que pode ser instrumentalizada pelas forças políticas no poder do Estado).

Souza identifica, também, oito categorias referentes aos graus de participação que vão da pura e simples coerção dos indivíduos e grupos por parte do Estado à autogestão. As categorias que constituem uma autêntica participação são aquelas relacionadas à autogestão, delegação de poder e parceria. As categorias intermediárias referem-se à cooptação, consulta e informação, consideradas pelo autor exemplos de pseudoparticipação. Por fim, identifica a coerção e a manipulação, “que nada mais são que manifestações evidentes e sem retoques de heteronomia” (SOUZA, 2004, p.389). Um dos fatores, portanto, que mais influenciam a efetividade das instâncias de participação, enquanto espaços de manifestação autônoma de cidadãos, relaciona-se à sua própria definição - se são instâncias de caráter consultivo ou deliberativo.

Considerando as ressalvas levantadas acima, em que pese as limitações referentes a operacionalidade, representatividade e, mesmo, legitimidade das instâncias



de participação, elas são de inegável importância para o planejamento urbano, na medida que se apresentam como espaços ampliados de gestão das políticas urbanas e que contribuem para uma maior transparência das relações entre governo, anseios coletivos, interesses privados, interesses individuais. E é justamente nessa característica, de explicitação de conflitos que reside o potencial para aproximações entre o EIV como instrumento de planejamento urbano e o comum.

Considerações finais

O presente artigo buscou identificar possíveis articulações entre planejamento urbano e o comum, tomando por base o Estudo de Impacto de Vizinhança. Considerando a capacidade do EIV de expor possíveis embates no campo de forças que atuam nos processos de produção do meio ambiente urbano, o Comum, entendido como prática emancipatória, se apresenta como importante aspecto de investigação. Foram discutidas, então, as relações entre interesses privados, públicos e coletivos, relacionando-os com discussões afetas ao regime jurídico de propriedade. Nesse contexto, o coletivo foi entendido como componente do Comum que, por seu turno, está relacionado a ações emancipatórias e ao resgate ou criação de espaços e práticas que extrapolam os limites assentados sobre relações de propriedade. Prosseguindo na aproximação à ideia do Comum, foram apresentadas três abordagens teóricas - o Comum enquanto: princípio político; produção biopolítica; e sob o enfoque autonomista da reprodução. Seguindo por esse caminho, o enfoque inicial sobre a função social da propriedade deve ser ampliado de modo a se deslocar para o direito à cidade, essa sendo compreendida, por si, como comum.

A fim de contribuir para o entendimento da inserção do EIV nos processos socioespaciais foram referenciadas contribuições teóricas de Henri Lefebvre afetas à produção do espaço e diretrizes apontadas pela Ecologia Política da Cidade, especialmente no tocante à indicação de que questões afetas a sustentabilidade sócio ambiental são temas políticos e que avanços nesse sentido apenas podem ser alcançados por meio da reconstrução dos processos socioambientais e da identificação de estratégias através das quais se conquiste a distribuição mais equitativa de poder.

Prosseguindo na análise, foram avaliados aspectos do EIV que podem contribuir para a aproximação entre políticas de planejamento urbano e experiências emancipatórias. Vale ressaltar que o comum emerge especialmente nos *vazios*, nas



zonas cinzentas, naquilo que extrapola as disposições legais. Então, há que se articular outras instâncias das políticas urbanas e tentar, ao menos no campo das ideias, uma apreensão das possibilidades e dos potenciais de avanços socioespaciais. Contudo, é importante não perder de vista que essa articulação traz em si o risco do enrijecimento, da perda de potência dessas experiências pelo ímpeto regulatório do Estado.

Os desafios estão por todos os lados. Da parte do planejamento urbano, há a contradição de tanto garantir a manutenção das relações de produção do capital e de reprodução social quanto contribuir para a justiça socioambiental. Do lado do comum, também existem particularidades: ao mesmo tempo que se constitui externamente à lógica da mercadoria e da propriedade, o comum tem existência num universo compartilhado com o mercado e o Estado e é na conformação fluída e mutável de suas fronteiras (tanto físicas quanto imateriais) que reside um de seus desafios. Ou seja, as possíveis aproximações trazem suas próprias contradições.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Rogério P. Z.; OLIVEIRA, Emília T. M., SILVA, Bruna R. S. **Da mitigação à compensação adaptativa: os (des) caminhos da aplicação recente do EIV na RMBH** (In.) Anais do XVIII ENANPUR, Natal, 2019, p.1-20

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasil, 1998

BRASIL. Lei Federal 10.257/2001 - Estatuto da Cidade. Brasil, 2001.

COSTA, H.S.M.; COSTA, G.M. **Repensando a análise e a praxis urbana: algumas contribuições da teoria do espaço e do pensamento ambiental**. In: Diniz, C.C.; Lemos, M.B. (orgs.). Economia e território. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005, p. 365 – 382.

COSTA, Heloísa Soares de Moura. **A trajetória temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas**. In: COSTA, G.M.; MENDONÇA, J.G. (orgs.). Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 80-92

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Propriedade, apropriação social e instituição do Comum**. *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, v. 27, n. 1, p. 261-273, 2015.

HEYNEN, Nick; KAIKA, Maria and SWYNGEDOUW, Erik **Urban political ecology politicizing the production of urban natures** (In.) HEYNEN, N.; KAIKA, M. and SWYNGEDOUW, E. (eds.). In the nature of cities: urban political ecology and the politics of urban metabolism. Routledge, New York, 2006, p.1-19;

LEFEBVRE, Henri. **The Production of Space**. Oxford: Blackwell Publishers, 1991. p. 1-67.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. 560 p.



TONUCCI, João. **Além do estado e do capital: notas sobre três abordagens críticas do Comum.** *Crítica Marxista*, v. 49, 2019. p. 153-173

TONUCCI, João; CRUZ, Mariana. **O comum urbano em debate: dos comuns na cidade à cidade como comum?** *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 21, n. 3, 2019 p. 487-504

TONUCCI Filho, João Bosco Moura. **Do direito à cidade ao comum urbano: contribuições para uma abordagem lefebvriana.** *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, Vol. 11, N. 01, 2020, p. 370-404. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/48273> acesso em junho 2021