

Estudo de impacto de vizinhança: Questões e desafios da participação Cidadã. Reflexões a partir da experiência de Belo Horizonte, Brasil

Rogério Araújo^a, Ana Campante^b

Resumo

O Estudo de Impacto de Vizinhança, criado pelo Estatuto da Cidades em 2001, é considerado importante ferramenta para gestão de conflitos socioambientais no espaço urbano e instrumento de apoio à tomada de decisão em processos participativos de licenciamento, complementando o regramento urbanístico tradicional utilizado em municípios brasileiros. Contudo, sua aplicação tem gerado muitas incertezas quanto à sua efetividade na promoção do equilíbrio das funções urbanas em benefício da coletividade. Este artigo procura discutir os principais conceitos que sustentam sua utilização, o papel dos atores envolvidos e das redes de influência e poder, contribuindo para o debate acerca de seus limites e possibilidades, a partir da experiência de Belo Horizonte.

Palavras-Chave

Estudo de Impacto de Vizinhança, Licenciamento urbanístico, Conflitos urbano-ambientais.

Abstract

The Neighborhood Impact Report, created by the City Statute in 2001, is considered an important tool for the management of social and environmental conflicts in urban areas and an instrument to support decision-making in participatory licensing processes, complementing the traditional planning ordinances used in Brazilian municipalities. However, its application has generated many uncertainties as to its effectiveness in promoting the balance of urban functions for the benefit of the community. This article aims to discuss the main concepts that support its use, the role of the actors involved and the networks of influence and power, contributing to the debate about its limits and possibilities, based on Belo Horizonte's experience.

Keywords

Neighborhood Impact Report, Planning permit applications, Socio-environmental conflicts

Introdução

Em oposição ao zoneamento funcionalista, amplamente criticado e progressivamente em desuso, as zonas de usos múltiplos trazem os benefícios da diversificação de atividades mas também maiores riscos de conflitos de usos incompatíveis, principalmente com relação ao uso residencial, os quais precisam ser geridos de forma particularizada, trazendo novos desafios para a gestão urbana e ambiental de nossas cidades.

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) foi instituído pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal No. 10.257/2001) em meio ao conjunto de instrumentos de política urbana destinados a melhorar a distribuição dos benefícios e dos

ônus do processo de urbanização, vinculando-se diretamente, portanto, aos princípios constitucionais do cumprimento da função social da propriedade urbana e da gestão democrática da cidade. Tendo como função primeira analisar e informar a respeito dos impactos de empreendimentos e atividades potencialmente incômodas às populações das áreas envolventes, pauta-se pela prevalência dos interesses coletivos sobre os particulares, sejam esses últimos de iniciativa pública ou privada.

Diferentemente da maioria dos demais instrumentos do Estatuto da Cidade, o EIV destaca-se pelo seu caráter discricionário e preventivo, estando o primeiro relacionado com a análise caso a caso, inerente à sua aplicação e, o segundo,

^a Doutor em Geografia, Professor Adjunto do Departamento de Urbanismo da UFMG, Colaborador do CIAUD, Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa. Email: rogeriopalharesaraujo@gmail.com

^b Arquiteta e Especialista em Urbanismo pela UFMG, Sócia-diretora e membro da equipe técnica permanente da Práxis Projetos e Consultoria Ltda. Email: ana@praxisbh.com.br

a sua concepção como uma ferramenta de apoio à tomada de decisão. Logo, trata-se de processo a ser realizado previamente à concessão de licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de usos considerados incômodos à vizinhança pelo Poder Público Municipal.

O texto legal estabelece que os empreendimentos e atividades públicos ou privados localizados em área urbana que passarão a depender de EIV para obter licenças urbanísticas deverão ser definidos por lei municipal e prevê a análise de, no mínimo, as seguintes questões: adensamento populacional; demanda por equipamentos urbanos e comunitários; alterações nos padrões de uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; prejuízos às condições de ventilação e iluminação; impactos na paisagem urbana e no patrimônio cultural. Define ainda a obrigatoriedade de ser dada “publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal por qualquer interessado” (Artigo 37 da Lei Federal No. 10.257/2001), estabelecendo, por fim, que “a elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental” (Artigo 38 da mesma Lei).

Diante da ausência de maior detalhamento dessa Lei Federal, cabe aos municípios, no ato da regulamentação do EIV, decidir quando e como exigir a sua aplicação; o que tem trazido muitas dúvidas, não só pela exigência de precisão de alguns conceitos, mas também pela necessidade dos respectivos procedimentos administrativos promoverem, ao mesmo tempo, a integração disciplinar dos estudos, a intersetorialidade das análises e a participação efetiva da comunidade, segundo custos e prazos compatíveis com as demandas da sociedade.

Ainda que sejam muitos os desafios de diversas ordens a serem enfrentados pelos municípios para a regulamentação e implementação do EIV¹, este artigo procura destacar apenas sua dimensão participativa, através da análise do papel dos atores (empreendedores, gestores públicos, moradores e comerciantes locais, associações de bairro, dentre outros) e das redes de influência e poder envolvidas em processos de licenciamento urbanístico submetidos a EIV durante os seis anos de aplicação do instrumento em Belo Horizonte.

A análise realizada tem como base reflexões críticas de autores como Arnstein (1969) e

Miessen (2010) sobre os limites da participação cidadã em contextos institucionalizados da democracia representativa, sujeita a manipulação, cooptação e legitimação de interesses hegemônicos em detrimento de alternativas de mudança social. Aposta, contudo, no aperfeiçoamento (e não na extinção) dos instrumentos de gestão democrática introduzidos pela Constituição Federal (1988) e pelo Estatuto da Cidade (2001) na regulação ambiental do espaço urbano das cidades brasileiras, como defendido por Araújo e Costa (2012), sendo o EIV uma dessas possibilidades.

A experiência de Belo Horizonte

Belo Horizonte, a capital do Estado de Minas Gerais, possui um território de cerca de 330 km², integralmente circunscrito ao perímetro urbano, ou seja, não possui área rural. Deste modo, desde os anos 1990, quando instituído o licenciamento ambiental como condição para a instalação de atividades potencialmente causadoras de impacto ambiental no município, o foco ou o meio ambiente presumivelmente impactado sempre foi a cidade. Neste contexto, os estudos de impacto ambiental desenvolvidos pautaram-se sempre por referências urbanas, incorporando a presença das pessoas, seus feitos e valores, sem se dissociar da infraestrutura que dá suporte ao desenvolvimento das atividades.

Sendo assim, entende-se, que o conceito de meio ambiente, implícito na legislação ambiental em Belo Horizonte, sempre foi vinculado à noção de cidade como sócio-natureza. Este conceito, desenvolvido por Swyngedouw (2001) e alinhado com as ponderações de David Harvey (1996) e Acselhad (2009), entre outros² autores, refuta a ideia de ambiente natural, resultado que é do metabolismo permanente e dialético de interações antrópicas e recursos naturais. Daí a necessidade de politização da noção de sustentabilidade ambiental, também por eles defendida, dado que o direito ao ambiente sadio e à cidade justa é entendido como uma conquista a partir do enfrentamento de conflitos de interesses, seja pela apropriação dos recursos naturais, seja, no caso das cidades, pela distribuição dos benefícios e impactos da urbanização.

Dessa forma, a rigor, os processos de licenciamento ambiental no Município sempre envolveram a maioria dos temas associados a impactos urbanísticos e na infraestrutura urbana que,

¹ Para uma discussão abrangente sobre os desafios conceituais, jurídicos e administrativos para a regulamentação do EIV por municípios brasileiros, veja Araújo e Campante (2017).

² Autores alinhados com o campo da ecologia política que apontam a impropriedade de se separarem atividades antrópicas dos recursos biofísicos que as envolvem, ou no caso das cidades, bens e serviços, das condições desiguais e dos diferentes interesses e motivações que envolvem a apropriação dos mesmos pela sociedade.

só na década seguinte, foram associados ao EIV. Sondagens das diferentes motivações envolvidas no âmbito da instalação de empreendimentos potencialmente causadores de impacto na estrutura urbana, bem como as oportunidades de manifestação popular no âmbito dos processos de licenciamento, sempre foram previstas e praticadas. Entretanto, diante da necessidade de atendimento à legislação federal que instituiu o novo instrumento³ e ao Plano Diretor Municipal que o referendou⁴, e ainda vislumbrando a oportunidade de agilizar, para algumas atividades, o processo de licenciamento ambiental, que vinha sofrendo constantes críticas dirigidas especialmente à sua morosidade, Belo Horizonte regulamentou, em 2011⁵, o EIV.

A princípio, conforme exigência legal, estudos ambientais e de impacto na vizinhança não são excludentes e podem ser igualmente exigidos para um mesmo empreendimento. Contudo, consoante à noção de meio ambiente urbano como sócio-natureza, já argumentada, essa opção mostra-se redundante e desnecessária, especialmente considerando que a análise de ambos os estudos deva ocorrer em um formato de integração entre órgãos e setores do poder público, balizados por uma política maior de gestão do espaço urbano que deve ser pautada por sustentabilidade ambiental e justiça social.

Em Belo Horizonte, todavia, a ideia que prevaleceu foi a prévia definição de empreendimentos sujeitos ao Licenciamento Ambiental pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMAM) ou ao Licenciamento Urbanístico pelo Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR)⁶, a partir de critérios que conjugam tipo, porte e potencial poluidor, conforme disposto pela Lei 7.166/96.

Diferentemente do Licenciamento Ambiental, sujeito a Estudos de Impacto Ambiental (EIA), e que prevê licenças sucessivas em até três etapas – Licença Prévia - LP (que atesta a viabilidade locacional do empreendimento), Licença de Instalação - LI (que afere a adoção de condicionantes ambientais definidas na LP) e Licença de Operação – LO (que confere as condições de funcionamento como licenciadas na LI), o Licenciamento Urbanístico ocorre em uma etapa única, vinculada à análise do EIV, que resulta a emissão de um Parecer de Licenciamento Urbanístico – PLU. Dele constam ou o indeferimento do processo ou as diretrizes e medidas mitigado-

ras e compensatórias que irão condicionar a análise e aprovação do projeto no órgão responsável pela emissão de alvará de obra e funcionamento de atividades.

A lista de empreendimentos sujeitos à apresentação de EIV inclui usos não residenciais com área de estacionamento para veículos superior a 10.000,00 m² ou com mais de 400 vagas, edificações destinadas ao uso residencial com mais de 300 unidades ou de uso misto com área construída superior a 20.000,00 m², parcelamentos do solo com aprovação vinculada a projeto de edificações que originem lote com área superior a 10.000,00 m², serviços de uso coletivo com área construída superior a 6.000,00 m², casas de show e centros de convenções, independente da área; casa de festas e eventos com área superior a 360,00 m², supermercados com área igual ou superior a 5.000,00 m², helipontos e uma série de outros usos e atividades cuja exigência de EIV se dá por lei específica. Dentre estes últimos, destacam-se as Operações Urbanas, instrumento também criado pelo Estatuto da Cidade para regulamentar parcerias público-privadas em áreas estratégicas contempladas por regramento especial de uso e ocupação do solo.

Ressalta-se ainda que outros empreendimentos, mesmo que não listados e/ou já sujeitos a licenciamento ambiental, poderão ser convocados a critério do Conselho Municipal de Política Urbana - COMPUR.

O licenciamento ambiental foi mantido para uma série de empreendimentos cujos impactos potenciais foram considerados mais estritamente associados às características biofísicas dos locais de instalação como loteamentos, hospitais, indústrias, aeroportos e cemitérios, dentre outros.

O presente estudo, parte integrante de uma pesquisa mais abrangente sobre as recentes inflexões neoliberais observadas na regulação urbana e ambiental na Região Metropolitana de Belo Horizonte, procura avaliar os resultados dos primeiros seis anos de aplicação do EIV no município sede (2011-2016). Parte do levantamento, mapeamento georeferenciado e quantificação dos empreendimentos submetidos ao instrumento no período para caracterizá-los por tipo de atividade, iniciativa (pública ou privada), principais impactos e medidas mitigadoras e compensatórias mais recorrentes. A maior ênfase é dada à análise qualitativa da dimensão par-

³ Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/01

⁴ Plano Diretor, Lei 7.165/96, quando alterado pela Lei nº 9.959/10

⁵ Decretos 14.479 de julho de 2011 e 14.594 de setembro de 2011

⁶ Como um dos conselhos deliberativos setoriais que integram a estrutura de gestão participativa da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, o COMPUR é composto por seis representantes da sociedade civil, eleitos para mandatos de dois anos, sendo dois do setor técnico, dois do setor empresarial e dois do setor popular. A Prefeitura Municipal designa oito representantes entre secretarias e empresas públicas, responsáveis por infraestrutura e serviços urbanos, e a Câmara, sede do poder legislativo local, indica os outros dois assentos do total dos dezesseis membros efetivos, com seus respectivos suplentes.

ticipativa e ao papel dos atores envolvidos nos processos de licenciamento com base em informações coletadas junto ao COMPUR⁷.

Segundo dados disponibilizados no *site* da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, desde a regulamentação do EIV em 2011, 373 empreendimentos já deram entrada na PBH com vistas ao licenciamento urbanístico. Alguns deles, seja pelo fato de terem sido indeferidos em uma versão preliminar, ou por outra motivação que os levou a uma nova versão, passaram mais de uma vez pelo Conselho ou por sua Gerência Executiva - GCPU, somando 389 situações analisadas. O Quadro 1 mostra o número de empreendimentos segundo a condição relativa à etapa do processo em outubro de 2016.

Para os processos com datas de início no ano de 2013 até outubro de 2016, que somam 254 (Quadro 2), há informações, além da data, sobre o tipo ou motivo do enquadramento, o responsável pelo empreendimento, o porte e o endereço.

Em relação ao tipo ou enquadramento (Quadro 3), é interessante notar que mais da metade dos empreendimentos, 133 ou 52,4%, correspondem a casas de festas e eventos ou a casas de shows ou abrigam ambos os usos. Instituições de ensino também apresentam número significativo, valendo destacar que a maior parte refere-se a estabelecimentos já existentes. Chama atenção ainda o número de helipontos, um uso até recentemente pouco comum em Belo Horizonte. Por outro lado, ressalta-se em condição inversa aos primeiros destaques, o pequeno número de empreendimentos residenciais. Considerando que os parcelamentos vinculados provavelmente contemplam tal uso, assim como o denominado uso misto, têm-se no máximo dez empreendimentos com uso residencial. Tal fato, entretanto, confirma a intenção manifesta na regulamentação deste instrumento de não dificultar a inserção desse uso na cidade.

Condizente com os tipos de empreendimento com maior número de ocorrências, verifica-se a forte predominância da iniciativa privada, responsável por mais de 93% dos casos, dentre os registrados no intervalo considerado.

Os dados sobre a distribuição dos empreendimentos na cidade (Imagem 1) demonstram que a despeito de esforços no sentido de promover uma rede de centros, em contraposição à estrutura monocêntrica que caracteriza a capital, como explicitado no Plano Diretor de Belo Horizonte, a área central delimitada pela Avenida do Contorno, coincidente com o centro histórico, continua sendo a região que concentra maior número de empreendimentos sob licenciamento urbanístico.

Empreendimentos	
Atestado PLU	25
PLU Emitido	83
Em Análise	31
OLEI Emitida	111
Solicitação de OLEI	20
Indeferido	54
Paralisado	16
Cancelado	49
Total	389

Tabela 1 – Número de empreendimentos por situação relativa ao processo de Licenciamento urbanístico – 2011 a outubro de 2016

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Nov. 2016

Ano	Processos pautados	Nº Empreendimentos
2013	83	69
2014	67	67
2015	77	72
2016	46	46
Total	273	254

Tabela 2 – Número de processos pautados e de empreendimentos correspondentes no período de 2013 a outubro de 2016

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Nov. 2016

As diretrizes e medidas indicadas nos Pareceres de Licenciamento Urbanístico – PLU, não estão disponíveis de forma sistematizada no *site* da PBH e o levantamento das mesmas depende de exaustiva consulta a cada processo prevista para etapa futura dessa pesquisa. Entrevistas com técnicos da PBH indicam, contudo, que as maiores ocorrências se dividem entre aquelas que interferem diretamente no projeto, tendo como foco o espaço intralote, e aquelas que, a exemplo do que ocorre no licenciamento ambiental, são direcionadas para o espaço urbano da vizinhança e propõem projetos e ações de mitigação ou compensação de impactos.

No primeiro caso, foram destacadas: Ampliação de áreas permeáveis; Instalação/utilização de equipamentos e sistemas edifícios sustentáveis (iluminação, ventilação, energia elétrica, manejo de águas pluviais, área verde etc.); Medidas de controle de poluição sonora; e Medidas alternativas de controle de drenagem urbana. No segundo, foram citadas: Implantação de abrigo de pedestres em pontos de embarque e desembarque de transporte coletivo; Ampliação e adoção de áreas verdes; Implantação de soluções para acessibilidade ampla de Portadores de Mobilidade Reduzida e de pedestres e ciclistas (que podem também se referir ao projeto); e Medidas Socioeducativas. O alcance e a efetividade de tais medidas, no que tange seus objetivos de minimizar as consequências indese-

⁷ Foram realizadas 18 entrevistas semi-estruturadas, com utilização de um mesmo roteiro, com membros do COMPUR, representantes do sector público: poderes executivo e legislativo municipais (Prefeitura e Câmara de Vereadores) e da sociedade civil: setores empresarial, técnico e popular.

Tipo / Enquadramento	Nº Empreendimentos
Casa de Festas e Eventos	71
Casa de Shows	44
Serviço de uso coletivo com mais de 6.000 m ² : educação	35
Casa de Shows e Casa de Festas e Eventos	18
Heliponto	14
Hipermercado	10
Acesso por via de menor permissividade (Comercial)	8
Serviço de uso coletivo com mais de 6.000 m ² : justiça	7
Direito de permanência de uso	7
Parcelamento vinculado que originam lote maior que 10.000 m ² ou quarteirão com m extensão maior que 200 m	6
Não residencial com mais de 10.000 m ² de estacionamento ou mais de 400 vagas	5
Serviço de uso coletivo com mais de 6.000 m ² : clube esportivo	5
Escola Infantil, ensino médio e fundamental em via arterial	4
Uso misto com mais de 20.000 m ²	3
Serviço de uso coletivo com mais de 6.000 m ² : saúde	3
Serviço de uso coletivo com mais de 6.000 m ² : religioso	2
Serviço de uso coletivo com mais de 6.000 m ² : segurança	2
Centro de convenções	2
Serviço de uso coletivo com mais de 6.000 m ² : análise clínica	1
Residencial com mais de 300 unidades	1
Serviço de uso coletivo com mais de 6.000 m ² : assistência a idosos/abrigo	1
Serviço de uso coletivo com mais de 6.000 m ² : associativismo / educação / escolas localizados em vias arteriais, direito de permanência de uso na ADE da Pampulha.	1
Operação Urbana Consorciada	1
Acesso por via de menor permissividade de uso e ampliação do direito de permanência de uso	1
Direito de permanência na ADE Pampulha	1
Sem informação	1
Total	254

Tabela 3 – Número de empreendimentos por tipo no período de 2013 a outubro de 2016

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Nov. 2016

jáveis e potencializar os efeitos positivos dos empreendimentos, demanda pesquisa direta com a vizinhança, além de acompanhamento e fiscalização, atividades que, infelizmente, não tem sido realizadas de forma sistemática após a emissão do habite-se e alvará de funcionamento.

O processo de tramitação do EIV em Belo Horizonte segue etapas que envolvem análises, emissão de diretrizes, desenvolvimento de projeto inicial e revisões, orientados por diversos órgãos e setores do executivo municipal organizados em uma comissão de interface e que pressupõem o acompanhamento por munícipes até o momento de apreciação pelo Conselho Municipal de Política Urbana. Contudo, diferentemente dos processos de Licenciamento Ambiental para os quais prevê-se a realização de audiências públicas, o Licenciamento Urbanístico conta com oportunidades de participação popular apenas por meio da pesquisa de percepção realizada junto à comunidade potencialmente afetada, como parte integrante do próprio EIV, e nas reuniões deliberativas do COMPUR, que são abertas ao público. As formas de publicização limitam-se à publicação dos eventos relativos ao processo de licenciamento no Diá-

rio Oficial do Município - DOM e à divulgação do local e das características do projeto em questão no site da Prefeitura. Intertessados podem ainda, ao longo do processo de licenciamento, solicitar, por escrito, consulta a partes ou à integralidade do processo, incluindo os resultados do Estudo de Impacto de Vizinhança.

A Imagem 2 mostra o fluxo do processo de licenciamento até a submissão do projeto para aprovação na Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana.

Observa-se que a propalada participação popular, se não é coibida, é, no mínimo, dificultada pelos precários mecanismos de publicização do processo. De fato, a publicação no Diário Oficial do Município tem pouca efetividade para um público leigo que normalmente constitui a vizinhança interessada. Já a comunicação de início do processo em jornal de grande circulação, bem como no momento de protocolo do EIV, pode ter maior alcance. Entretanto, quase sempre o formato reduzido da publicação junto a classificados diversos, e por um único dia, resulta também pouco eficiente para alcançar o público diretamente interessado. Estratégias mais eficazes de publicização no local do empreendimento, possibilitando sua identificação e interesse pela vizinhança e disponibilização do EIV e respectivos pareceres em versão integral no site da Prefeitura Municipal não foram implementadas. Outra questão relevante é a não convocação de audiência pública. Embora esteja previsto um prazo de dez dias após a publicação no Diário Oficial do Município do Relatório de Avaliação do Estudo de Impacto na Vizinhança – REIV e antes da apreciação dos estudos pelo COMPUR para apresentação de recursos por qualquer cidadão, tal fato não substitui a realização prévia de audiência pública, que seria um formato mais adequado, oportuno e democrático de participação.

A composição do Conselho Municipal de Política Urbana, órgão colegiado responsável pela deliberação das licenças, guarda a composição herdada das Conferências de Política Urbana, instrumento participativo utilizado para colher subsídios para a revisão periódica do Plano Diretor e do Zoneamento Municipais, com representação do setor público e da sociedade civil, sendo essa última dividida em setor popular, técnico e empresarial. Os representantes da sociedade civil são escolhidos em assembleias setoriais das quais participam entidades previamente inscritas para mandatos de dois anos.

Além da constatada baixa renovação do quadro de conselheiros e alternância das mesmas entidades nos assentos reservados à sociedade

civil, o COMPUR apresenta uma participação majoritária de membros do setor público municipal – oito do executivo e dois do legislativo - frente a apenas dois do setor popular. Não obstante representantes do setor técnico e do setor empresarial, ambos também com dois representantes cada, perfaçam o total de seis representantes da sociedade civil, pleitos da comunidade se apresentam, em geral, em condição minoritária, visto que, via de regra, os demais representantes tendem a se articular em torno dos interesses da administração e/ou do mercado.

As entrevistas com membros conselheiros dos diferentes setores realizadas no contexto dessa pesquisa dão pistas interessantes a respeito das visões compartimentadas e setoriais de cidade e do meio ambiente, bem como das principais motivações que embasam as articulações de interesses e de poder que perpassam os processos de licenciamento. Entendido como um *campo de poder* na acepção cunhada por Bourdieu (2004), o COMPUR conta com os elementos clássicos elencados pelo autor (hierarquia, capitais econômicos, sociais e culturais, e *habitus dos agentes*) que fazem a mediação entre determinações externas (interesses do mercado, de governo e das comunidades) e as deliberações conselho, orientando as disputas internas, impondo a formação de consensos e determinando a limitada autonomia de seus membros⁸. Particularmente, no que tange o papel da hierarquia, destaca-se o fato dos representantes das diversas secretarias adjuntas e empresas municipais responsáveis por assuntos e serviços urbanos com assento no COMPUR estarem sob o comando das secretarias de coordenação das políticas urbanas, subjulgando interesses setoriais a prioridades de governo. Já no que se refere ao *habitus dos agentes*, é nítida a convergência das disposições dos setores técnico e empresarial, e da maior parte dos representantes do setor público, para uma postura empreendedora e desenvolvimentista em contaposição à racionalidade preservacionista, mais presente nos processos de Licenciamento Ambiental conduzidos pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente⁹.

Ainda que seja necessário debruçar detalhadamente sobre os processos de licenciamento para que se possa estabelecer de forma inequívoca as articulações que influenciam as deliberações do COMPUR (o que a continuidade dessa pesquisa prevê realizar), fica claro pelas temáticas priorizadas e motivação dos atores (dinamização da economia local, geração de empregos, aumento da arrecadação de impostos), a hegemonia dos interesses do governo e

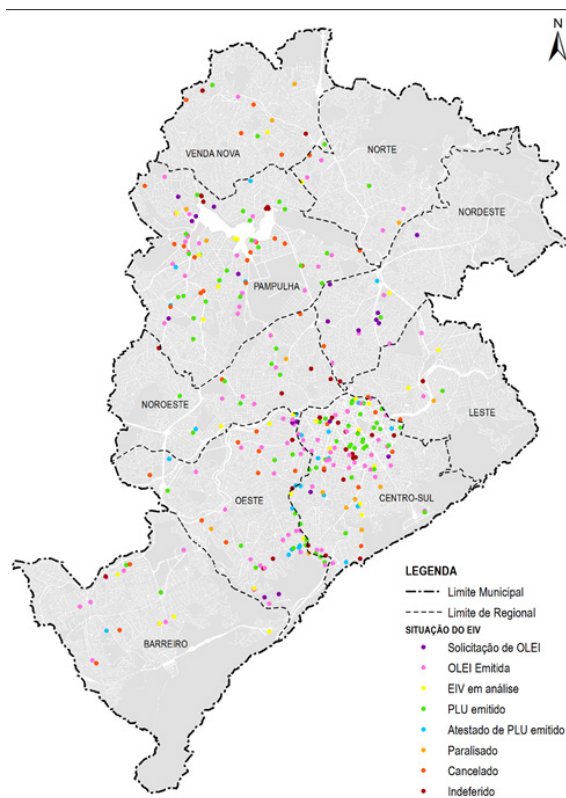


Imagem 1 – Localização e situação dos empreendimentos sujeitos a licenciamento urbanístico em Belo Horizonte no período de 2001 a outubro de 2016

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Nov. 2016, adaptado pelos autores

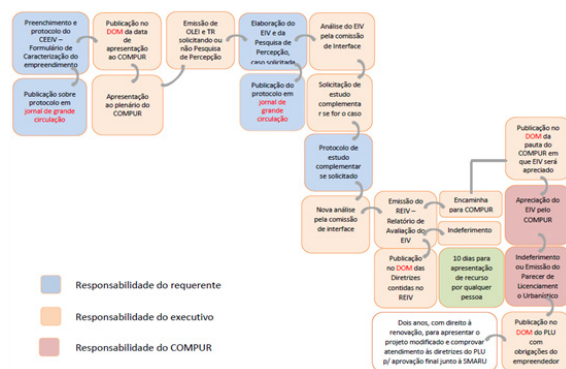


Imagem 2 – Tramitação do EIV segundo Decreto nº 14.594 de 30 de setembro de 2011

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Nov. 2016, adaptado pelos autores

do setor empresarial, reforçados pelo legislativo municipal e parte do setor empresarial, todos fortemente ligados aos setores de comércio

⁸ Para uma análise aprofundada do papel dos agentes que participam da produção do espaço urbano no campo de poder dos Grandes Projetos Urbanos em Belo Horizonte Segundo uma abordagem Bourdiana, ver FREITAS (2016).

⁹ COSTA (2008) discute o papel dessas duas racionalidades distintas na conformação conflituosa da regulação urbanística e ambiental no Brasil.

Quantidade	Órgão/setor representado	Motivação/temática priorizada
1	Secretaria Municipal de Planejamento Urbano	Coordenação de políticas urbanas e dos processos de licenciamento
1	Secretaria Municipal de Governo	Projetos e políticas da atual administração
1	Secretaria Municipal de Serviços Urbanos	Coordenação de serviços urbanos, trânsito, resíduos sólidos, controle urbano e fiscalização
1	Secretaria Municipal de Meio Ambiente	Áreas verdes, resíduos sólidos, mobilidade e dispositivos de controle ambiental
1	Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana	Aspectos formais da legislação urbanística: parcelamento, ocupação, uso do solo e posturas.
1	Empresa Municipal de Transporte e Trânsito	Circulação, estacionamento e trânsito de veículos
1	Companhias Municipais de Habitação e Infraestrutura Urbana (Sudcap e Urbel)	Sistema viário, infraestrutura de drenagem e habitação de interesse social
1	Fundação Municipal de Cultura	Patrimônio histórico, arquitetônico, artístico e paisagístico.
2	Legislativo Municipal	Mercado imobiliário, comércio e serviços (bares e restaurantes)
Total: 12 representantes do setor público		
1	Setor Empresarial: FIENG, SINDUSCON, SECOVI	Construção civil e mercado imobiliário
1	Setor Empresarial: FECOMERCIO, ABRASELMG, GEMARQ	Serviços: Bares e restaurantes; arquitetura e urbanismo
1	Setor Popular: Associações de Bairro	Associações de bairro: transtornos por ruído, verticalização e adensamento excessivos, trânsito e poluição (lixo).
1	Setor Popular: Movimentos Sociais	Habitação social, equipamentos e serviços de uso coletivo.
1	Setor Técnico: CREA/Sociedade Mineira de Engenheiros - SME	Obras civis, infraestrutura urbana.
1	Setor Técnico: CAU/IAB/Sindicato dos Arquitetos.	Paisagem urbana, patrimônio, alternativas de mobilidade urbana e áreas verdes.
Total: 6 representantes da sociedade civil		

Tabela 5 – Principais motivações e temáticas priorizadas por membros do COMPUR

Fonte: Entrevistas realizadas com membros do COMPUR, Fev. 2017, sintetizado pelos autores

e serviços, construção civil e mercado imobiliário.

O Quadro 5 sintetiza algumas das principais questões priorizadas por cada representante conselheiro nas entrevistas realizadas. Interpretadas como disposições ou motivações mais valorizadas pelos agentes entrevistados, essas temáticas deram origem à análise que se segue com o objetivo de identificar conflitos e convergências existentes no interior do campo de poder representado pelos processos de licenciamento urbanístico estudados.

A forte presença das secretarias municipais que promovem a articulação das políticas setoriais (governo, serviços urbanos e planejamento) reforça a necessidade de gerir conflitos internos, garantindo-se governabilidade e os interesses da administração, mas denota também a hegemonia de temas como mobilidade, trânsito, uso e ocupação do solo, os quais, apenas em parte, a representação do setor popular destaca como prioritário.

Ainda sobre o setor popular, além da sua reduzida representação, observou-se pelas falas

dos entrevistados, grande dificuldade de fazer convergir interesses ligados a questões locais, mais afetas a transtornos à vida cotidiana, e questões mais gerais, relacionadas a demandas ampliadas da cidade, como é o caso dos equipamentos de interesse coletivo, transportes e habitação social. Acirra-se essa polarização quando grupos de alta renda lutam pela preservação de zonas exclusivamente residenciais ainda que a política urbana municipal tenha a mistura de usos e a descentralização de atividades como premissa. Nesse sentido, há sempre o risco do licenciamento discricionário, seja ele urbanístico ou ambiental, ser utilizado para reforçar atitudes do tipo NIMBY – *Not in my back Yard*, que possam resultar acirramento de injustiças ambientais, ao reservar usos mais incômodos para áreas onde os moradores são econômica e politicamente mais frágeis e menos articulados.

No caso das Operações Urbanas, esse conflito entre interesses estratégicos e locais, assume também importante fator de escala, dado que, em geral, correspondem a empreendimentos que destoam das características de uso e ocupação predominantes nas vizinhanças onde se instalam.

Considerações finais

Este artigo procurou discutir o papel dos atores e redes de influência em processos de licenciamento urbanístico com utilização de Estudos de Impacto de Vizinhança. A experiência de Belo Horizonte foi analisada, por meio da caracterização dos empreendimentos e atividades submetidos a EIV, da análise da composição e papel do COMPUR e dos principais resultados observados nos seis anos de vigência do instrumento na cidade. A este respeito, observa-se que, apesar dos retrocessos oriundos da separação do licenciamento ambiental do urbanístico no que tange principalmente às possibilidades de participação e controle social, o instrumento tem se mostrado capaz de influenciar a concepção de projetos tanto na perspectiva da redução de incômodos à vizinhança como também pela incorporação de dispositivos de controle ambiental vinculados à sustentabilidade das edificações.

Não obstante os problemas identificados, o EIV tem importante potencial de explicitação de conflitos, permitindo que a articulação dos grupos de interesses se dê na esfera pública em oposição à tradicional aprovação de empreendimentos e atividades que impactam a coletividade por meio apenas de procedimentos burocráticos a

portas fechadas. Por outro lado, observa-se também que suas maiores limitações referem-se ao maior peso dado às representações dos setores público e empresarial em detrimento das comunidades afetadas e à ainda limitada participação popular, às dificuldades de integração intersectorial das análises e à burocratização excessiva dos processos de aprovação, além da precária fiscalização e falta de acompanhamento das medidas adotadas pós licenciamento, dificultando a avaliação dos resultados e o monitoramento de efeitos cumulativos.

Na perspectiva de se avançar na aplicação dos instrumentos de gestão democrática da cidade, em tempos de incertezas e ameaças de retrocessos, conclui-se pela necessidade de apoiar os municípios com ações de capacitação e reforço institucional para a implementação deste e de outros instrumentos que podem ampliar a participação popular nas decisões de planejamento e gestão urbano ambiental.

Bibliografia

- Acselrad, H. (Org.) (2009), *A Duração das Cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*, Rio de Janeiro: Lamparina Editora.
- Araújo, R. e Campante, A. (2017), “Estudo de Impacto de Vizinhança: questões e desafios de sua implementação, Reflexões a partir da experiência de Belo Horizonte”, *XVII ENANPUR, Anais*, São Paulo, Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%204/ST%204.1/ST%204.1-01.pdf.
- Araújo, R. e Costa, H. (2012), “Regulação ambiental no espaço urbano: a trajetória do licenciamento ambiental no município de Belo Horizonte”, *Cadernos de História da PUC Minas*, Belo Horizonte, Minas Gerais, v. 13, n.º 19, pp. 94-125, Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/cadernohistoria/article/view/P.2237-8871.2012v13n19p94/4372>.
- Arnstein, S. (1969), “A ladder of citizen participation”, *Journal of the American Institute of Planners*, 8, pp. 216-224.
- Bourdieu, P. (2004), *Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico*. São Paulo: Ed, UNESP.
- Câmara Municipal de Belo Horizonte (1996), *Lei Municipal n. 7165 que institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte*.
- Carvalho, J. (2005), *Comentários ao Estatuto da Cidade*, Rio de Janeiro: Lúmen Júris.
- Congresso Nacional Brasil (2001), *Lei Federal do Parcelamento Urbano: Lei Federal 10.257, Estatuto da Cidade*, Disponível em: bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2444/estatuto_cidade_4ed.pdf?...4 Acesso em: 15 de agosto de 2016.
- Costa, H. (2008), “A trajetória da temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas”, in Costa, G. e Mendonça, J. (Orgs.), *Planejamento Urbano no Brasil trajetória, avanços e perspectivas*, Belo Horizonte: C/Arte, pp. 81-92.
- Freitas, D. (2016), *Desvelando o campo de poder dos grandes projetos urbanos na Região Metropolitana de Belo Horizonte*, Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais (Dourorado em Arquitetura e Urbanismo).
- Harvey, D. (1996), *Justice, nature and the geography of difference*, Oxford: Blackwell Publishers.
- Miessen, M. (2010), *The nightmare of participation (Crossbench parxis as a mode of criticality)*, New York/Berlin: Sternberg Press.
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (2011), *Decretos Municipais No. 14.479 e 14.594 que regulamentaram o Estudo de Impacto de Vizinhança e os procedimentos para licenciamento urbanístico de empreendimentos e atividades sujeitos a EIV*.
- Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano de Belo Horizonte (2013 a 2016), *Caracterização de empreendimentos para EIV*, disponível em http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=planejamentourbano&tax=47428&lang=pt_BR&pg=8843&txp=0&.
- Swyngedouw, E. (2009), A cidade como um híbrido, in Acselrad, H. (org.), *A Duração das Cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*, Rio de Janeiro: Lamparina Editora, pp. 99-120.