



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

É MELHOR PREVENIR COM EIV DO QUE REMEDIAR COM TAC?

Guilherme Falqueto do Rosário (Universidade Vila Velha) - guilhermefalqueto662@gmail.com

Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Vila Velha, Mestrando em Arquitetura e Cidade pela Universidade Vila velha

Giovanilton André Ferreira Carreta (Universidade Vila Velha) - giovanilton.ferreira@uvv.br

Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal Fluminense (2016), Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2005) e graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Espírito Santo

Melissa Ramos da Silva Oliveira (Universidade Vila Velha) - melissa.oliveira@uvv.br

Doutora e mestre em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas, arquiteta pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2000), especialista em Patrimônio Arquitetônico: Teoria e Projeto pela Pontifícia Universidade Católica de Campina

É Melhor Prevenir com EIV do que Remediar com TAC?

Análise da implementação do Termo de Ajuste de Conduta do Shopping Vila Velha – Vila Velha/ES

INTRODUÇÃO.

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), enquadra-se no conjunto dos instrumentos de democratização do planejamento e gestão das cidades, permitindo previamente à gestão municipal e a sociedade civil avaliar as repercussões da implantação de empreendimentos e atividades impactantes, privadas ou públicas, em áreas urbanas.

De acordo com Roccó (2006) o uso dos imóveis urbanos, hoje, não é tema a ser discutido somente entre o proprietário de determinado lote ou empreendimento e o Poder Público. Isso ocorre, pois, ainda que observados os dispositivos legais aplicáveis, o fato de interferir na utilização ou ocupação de um determinado lote urbano pode produzir impactos sobre o seu entorno e, conseqüentemente, causar reflexos diretos na vida e na dinâmica urbana da vizinhança.

Inspirado nas legislações de cunho ambiental, conforme literatura relacionada ao tema, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) se apresenta como um instrumento necessário e fundamental para o desenvolvimento sustentável das cidades. No entanto, muitas também têm sido as limitações, contradições e questionamentos em relação a gestão do instrumento.

Neste sentido, o artigo parte da problematização que apesar das reconhecidas limitações do instrumento, a sua realização prévia a execução do empreendimento pode contribuir para melhor gerir os conflitos, dar maior transparência e possibilitar a participação social na busca por uma conciliação entre os interesses particulares e da coletividade, como define a Lei Federal 10.251/2001 - Estatuto da Cidade. A não realização do EIV e a adoção de medidas extra judiciais como os Termos de Ajuste de Conduta, demonstram-se limitadas para fazer frente a ausência do EIV, podem ampliar os conflitos socioespaciais e estabelecer limitações ainda maiores no sentido da democratização da gestão da cidade e da garantia da ordem urbanística e o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado dos espaços urbanos.

Adota-se como objeto de estudo o Shopping Vila Velha, localizado na Regional Administrativa 1, bairro Divino Espírito, no município de Vila Velha, no estado do Espírito Santo. O empreendimento foi aprovado pelo processo nº 17.800/1999 (Littig Investimentos Ltda - Shopping Vila Velha e Towers), inaugurado em agosto de 2014. Em função da não realização do EIV foi imposto um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) por parte do Ministério Público do Espírito Santo (MPES). O procedimento preparatório n. 035.12.13.025871-1, objetivou apresentar possíveis irregularidades no procedimento de licenciamento de construção do Shopping, em especial quanto a ausência do EIV. Neste contexto, o artigo busca refletir sobre as conseqüências decorrentes da não realização do EIV na implantação do Shopping Vila Velha, por meio da avaliação das ações implementadas no Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) imposto pelo Ministério Público do Espírito Santo ao empreendimento.

Para tanto, adota-se como procedimentos metodológicos a pesquisa bibliográfica para construção da fundamentação teórica referente ao instrumento EIV, sua regulamentação e implementação. Para a apresentação e caracterização do empreendimento, Shopping Vila Velha, foi realizada consulta a material jornalístico, site oficial do shopping e a documentação do Ministério Público do Espírito Santo (MPES) e da Prefeitura Municipal de Vila Velha (PMVV) referentes ao empreendimento.. Para a análise das ações impostas pelo TAC foi utilizado pesquisa bibliográfica, levantamentos de campo na área de abrangência do empreendimento, entrevistas e questionários aos representantes de partes envolvidas no TAC e consulta ao MPES, marcada através de ouvidoria pública. Cabe ressaltar que foram realizadas várias tentativas de contato para esclarecimento sobre o processo de aprovação do empreendimento junto a PMVV e o Shopping Vila Velha, porém sem êxito.

EIV COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRATIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO E GESTÃO DA CIDADE: POTENCIALIDADES E LIMITES.

De acordo com Schvarsberg (2016) a produção do espaço urbano é um processo constante e que traz consequências para as relações socioculturais, econômicas e políticas. Alguns empreendimentos e atividades interferem na dinâmica urbana impactando a qualidade de vida dos moradores e cidadãos.

Como relembra Ventura (2020) podemos supor, que nem todo impacto é negativo. A construção de um shopping, por exemplo, pode trazer diversos impactos positivos para a cidade. A geração de emprego e renda durante a construção e após ela, a atração de turistas e a movimentação da economia local são apenas alguns dos possíveis impactos. No entanto, podemos imaginar possíveis impactos negativos da construção do mesmo empreendimento, como por exemplo o aumento da intensidade de tráfego no local, na possível supressão de matas ou rios, no achatamento do comércio de pequenos empreendedores.

Analisando os exemplos expostos é notável que os mesmos vão além de efeitos na cidade enquanto estrutura urbana. Sendo assim de acordo com Schvarsberg (2016) o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) se apresenta como um instrumento necessário e fundamental para o desenvolvimento sustentável das cidades, que tem o intuito de analisar e informar previamente à gestão municipal quanto às repercussões da implantação de empreendimentos e atividades impactantes, privadas ou públicas, em áreas urbanas, a partir da ótica da harmonia entre os interesses particulares e o interesse da coletividade de modo a: evitar desequilíbrios no crescimento das cidades; garantir condições mínimas de qualidade urbana; e, zelar pela ordem urbanística e pelo uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado dos espaços urbanos.

Ao buscar referencias das origens do EIV, percebe-se uma relação direta com a legislação ambiental. Segundo Chamié (2010) traçando um viés histórico de tal legislação, apesar de ter suas bases históricas em instrumentos legais de proteção à flora e recursos hídricos que datam, às vezes, da década de 1940, é possível afirmar que a legislação ambiental brasileira, a qual trata de impactos ambientais teve seu desenvolvimento efetivo a partir da década de 1980, destacando que o estudo de impacto, como critério para implantação de proposta de ocupação foi introduzido na legislação brasileira com a Lei nº 6.803/80, que

trata de diretrizes para o zoneamento industrial em áreas críticas de poluição, especialmente quando diz respeito a polos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos e instalações nucleares.

Ainda em 1987, a Resolução CONAMA nº 09, estabelece as diretrizes para a realização de audiências públicas, possibilitando o acesso das comunidades interessadas nos assuntos de impacto ambiental, só sendo publicada no DOU (Diário Oficial da União) em 1990. Sem dúvida, as associações de moradores e os movimentos de bairros representaram a maturidade da organização social na reivindicação de melhoria na qualidade de vida urbana, e vários movimentos ecológicos tiveram origem nas mobilizações de moradores na defesa de suas áreas de vizinhança, contra empreendimento impactantes e pela criação de parques e espaços de lazer. (Chamié, 2010)

No relato de Schvarsberg (2016) o EIV surgiu pela primeira vez no projeto de lei original do Estatuto da Cidade - Projeto de Lei (PL) do Senado nº 181 de 1989, do Senador Pompeu de Souza. Cabe destacar que, na ocasião da tramitação do PL 181/89, o tema da sustentabilidade foi mais fortemente incorporado ao Estatuto da Cidade. Nesse processo, o EIV foi incorporado no texto do Estatuto da Cidade na esteira do debate e sugestões dos ambientalistas na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias. Ali recebeu contribuições relativas à política ambiental, em grande parte oriundas de propostas do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Foram então incorporados aos instrumentos da política urbana o zoneamento ambiental, o estabelecimento de Unidades de Conservação e a realização de estudos prévios de impacto ambiental e de impacto de vizinhança.

Conforme Rocco (2005) o Estatuto da Cidade instituiu em 2001, em seus artigos 36 a 38, a exigência de realização do Estudo de Impacto de Vizinhança – um instrumento com a finalidade de promover a mediação de interesses entre os empreendedores urbanos, os gestores públicos e os cidadãos, com o objetivo de garantir cidades sustentáveis.

O artigo 36 do Estatuto da Cidade estabelece que a lei municipal deve definir os empreendimentos e as atividades que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança para obter as licenças ou autorizações do Poder Público Municipal.

No artigo 37, o EC estabelece o conteúdo mínimo a ser abordado pelo EIV, a saber:

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 (BRASIL, 2001).

Na visão de Schvarsberg (2016) ao observar o conteúdo mínimo do EIV relacionado no Estatuto da Cidade, pode-se perceber que se trata de importante instrumento de diagnóstico e participação social, no qual se avalia um determinado empreendimento à luz de diversos componentes para orientar a decisão do poder público e da sociedade civil em cada caso concreto

Segundo ALVES e GABRIEL (2013) 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.

Como salienta Santos (2008), 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 por meio dos canais participativos e da mídia, seja qual for sua veiculação.

Desta forma, 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, 2001)

Conforme Souza (2010) 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. Todavia, 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 à participação social por meio da ação do Estado (ALVES e GABRIEL, 2013).

Neste sentido pode-se compreender que a dinâmica da cidade atrelada aos mecanismos dos sistemas capitalistas não pode adquirir êxito dentro do planejamento e da gestão urbana sem uma abertura coerente e qualificada entre a população, os agentes incorporadores, empresas e a administração pública (políticos e técnicos) (ALVES e GABRIEL, 2013).

POTENCIALIDADES E LIMITES DO EIV.

De acordo com Willemam (2007) o EIV é responsável por contemplar aspectos negativos e positivos do empreendimento ou atividade e, se possível, apontar alternativas para minimizar ou eliminar as negatividades, buscando conciliar interesses. Poderá, ainda, ser exigido em qualquer caso, independentemente da ocorrência ou não de significativo impacto de vizinhança.

Entretanto é a lei municipal que definirá quais são as atividades e empreendimentos que dependerão do EIV para obtenção de licença ou autorização para construção, ampliação e funcionamento, considerando o seu potencial de afetar a qualidade de vida da população residente na área ou nas proximidades.

Conforme destacado, um dos principais componentes de qualificação na implementação do EIV é a participação social. Segundo Alves e Gabriel (2013), o EIV é um instrumento propício para a democratização do planejamento e a gestão da cidade, pois envolve questões diretamente ligadas à 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.

Pode ser destacado também como um aspecto positivo da utilização do EIV a implementação de medidas mitigadoras como decorrentes da sua aplicação. De acordo com Schvarsberg (2016) entende-se como mitigação a capacidade de neutralizar, superar ou reverter os impactos negativos. Ou seja, caso seja possível alterar algum ponto do projeto do empreendimento para reduzir ou eliminar eventuais consequências negativas ao ambiente urbano, se fala em adoção de medidas mitigadoras ou preventivas. Nesta linha, ainda de acordo com Schvarsberg (2016), o EIV se apresenta como um instrumento necessário e fundamental para o desenvolvimento sustentável das cidades e que busca garantir, conforme determina o Estatuto da Cidade, a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização.

Por outro lado, conforme Lollo e Röhm (2005), as limitações e deficiências encontradas nos estudos de impacto de vizinhança desenvolvidos no Brasil podem ser divididas em duas categorias principais: limites/deficiências provenientes da legislação e limites/deficiências decorrentes da forma de condução e implementação do instrumento.

No que diz respeito a deficiência na legislação, podem ser incluídas as imprecisões da Lei Federal nº 10.257/2001, cujo caráter orientativo e genérico é incorporado às leis municipais sem as devidas adaptações a realidade e necessidades locais. O que se observa na prática é que a maioria dos municípios que utilizam o instrumento, simplesmente repetem os princípios existentes no Estatuto da Cidade.

Como exemplo o artigo 37 da do Estatuto da Cidade estabelece que o EIV será deve 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...”. Na proposição de leis municipais a expressão “no mínimo” costuma ser desconsiderada (por incapacidade ou conveniência), ficando as legislações municipais restritas aos tópicos propostos na lei federal (Lollo e Röhm, 2005). Há casos, como o do próprio município de Vila Velha objeto de análise deste estudo, que tem buscado flexibilizar a obrigatoriedade da realização EIV, estabelecendo novos instrumentos com exigências limitadas para a avaliação dos impactos e sem um devido processo participativo que lhe dê sustentação¹.

¹ Proposta de alteração da Seção XII do Plano Diretor Municipal de Vila velha (Lei Complementar nº 65 de 2018), que trata do Estudo de Impacto de Vizinhança, aprovada pelo Conselho Municipal

Outro aspecto legal questionado, diz respeito a competência para elaboração do EIV, que segundo Reis (2009), diferente da legislação ambiental, não há previsão legal expressa no Estatuto da Cidade, em relação ao responsável pela elaboração do EIV. A legislação municipal, ao regulamentar o EIV, em geral estabelece que compete ao empreendedor a elaboração do estudo devido ao fato de se tratar somente de um elemento para análise municipal. Ainda segundo o autor supracitado, até mesmo no caso de empreendimento público, segue-se a mesma regra: cabe ao empreendedor, por intermédio de seus órgãos, apresentar o estudo.

Em relação a deficiência nas análises técnicas do EIV, Lollo e Röhm (2005) citando Moreira (1997), Cymbalista (2001) e Lollo (2004) apontam que os fatores a serem analisados no EIV devem ser compatíveis com as características do empreendimento e considerar todos os componentes do ambiente que possam ser afetados. Todavia, conforme pesquisa realizada com base em quarenta e dois EIV elaborados em diferentes municípios brasileiros, descrevem deficiências em relação aos fatores considerados no estudo. Em boa parte dos casos, as análises se restringem a aspectos relacionados ao sistema viário, os impactos geralmente são resolvidos por investimentos do poder público que acabam por viabilizar e valorizar os empreendimentos. Parte significativa dos EIV consideram como área de influência apenas a quadra na qual o imóvel se encontra ou, no máximo, as quadras adjacentes, deixando de considerar os impactos presentes em outras áreas.

Ainda com base no autor supracitado, em relação a infraestrutura urbana, é comum que os estudos discutam apenas a disponibilidade de redes de água, esgotos, energia elétrica, drenagem de águas pluviais e telefonia, sem demonstrar, contudo, se essas redes têm capacidade para atender à demanda do empreendimento considerado. No que diz respeito às vias e transportes públicos, os estudos contêm demanda de viagens por veículos autônomos e por transportes coletivos nas horas de "pico", sem demonstrar a capacidade das vias e dos transportes públicos para atender tal demanda. Quanto à paisagem urbana os estudos avaliados consideraram não gerador de impacto os empreendimentos cuja volumetria ou cuja atividade fosse similar à dos edifícios vizinhos faltando avaliar o significado urbanístico do empreendimento para sua vizinhança (LOLLO e RÖHM, 2005).

Impactos sobre os recursos naturais raramente são levados em conta, tanto do ponto de vista de seu uso ou aproveitamento, como de sua degradação. Muitos estudos tratam a questão da emissão de ruídos simplesmente considerando a ausência de ruídos na operação das atividades do

da Cidade (CMC), conforme ATA da reunião ordinária nº 020/2021, no dia 23/11/2021, com a justificativa de desburocratização e simplificação dos procedimentos de análise de empreendimentos no Município de Vila Velha. A proposta da municipalidade cria o instrumento Estudo Especial (EE), que na prática restringe os empreendimentos com obrigatoriedade do EIV, que agora passam a exigir apenas o EE, que apresenta procedimentos simplificados e de menor abrangência na análise dos impactos. O EE também limita a participação social na gestão da cidade, visto que o EE será apreciado e aprovado apenas pelos órgãos competentes da administração municipal, sem ao menos passar pela apreciação do CMC como proposta apresentada pelos representantes das instituições de ensino superior e da Sociedade Civil Organizada, mas rejeitada pela municipalidade e pela maioria dos conselheiros do CMC.

empreendimento, sem levar em conta os ruídos que venham a ocorrer fruto do tráfego gerado pelo empreendimento, ou os ruídos decorrentes das atividades de construção e implantação do empreendimento. A maioria dos estudos analisados deixou de considerar os impactos relativos à emissão de gases e vapor, e aqueles relacionados resíduos. (Lollo e Röhm 2005).

No que diz respeito aos estudos dos impactos específicos de shopping centers, objeto de estudo deste artigo, uma linha de trabalho bastante consolidada analisa este tipo de empreendimento enquanto polo gerador de tráfego (Portugal e Goldner, 2003). Nessa compreensão, a ênfase recai na análise dos impactos causados no sistema viário e de transportes e também dos impactos ambientais decorrentes de ruídos, vibrações, poluição do ar, etc. (Maraschin 2008). Esse tipo de análise se encontra bastante especificado na prática brasileira, tanto nos relatórios de consultoria como na legislação federal e municipal, conforme demonstram Portugal e Goldner (2003). Já os demais impactos urbanos não têm a mesma tradição de pesquisa e desenvolvimento.

Alguns trabalhos procuram focar o processo de estruturação espacial urbana, concebendo o shopping center numa dupla dimensão, de consequência e de causa de transformações. Vargas (1992) verifica que o shopping center modifica as relações tradicionais do comércio com a estrutura espacial, desafiando conceitos (área de influência, hierarquia) e funcionando simultaneamente como elemento agilizador, inibidor e estruturador da dinâmica urbana.

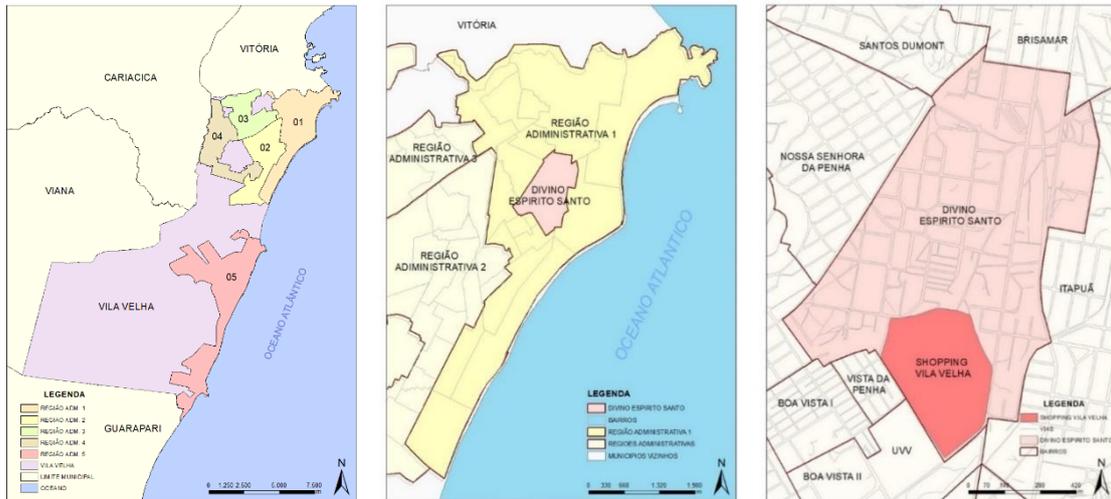
Maraschin (1993) mensura a valorização imobiliária causada por um shopping center regional, descrevendo também alterações nos padrões de acessibilidade, mudanças no perfil socioeconômico da população residente e na dinâmica imobiliária no seu entorno. O trabalho identifica assim diferentes amplitudes de impacto, desde os locais e imediatos, até os mais estruturais.

Araújo (2005) estende essa análise ao longo do tempo, examinando como se modifica a dinâmica de estruturação de estoques residenciais no entorno de shopping centers. Em estudo de caso, a autora verifica que o surgimento de externalidades negativas para a localização da alta renda (aumento do trânsito, ruídos, poluição e intensificação de atividades comerciais), induziu ao deslocamento dessas classes sociais para locais mais distantes do shopping center.

O PROCESSO DE APROVAÇÃO DO SHOPPING VILA VELHA E O TERMO DE AJUSTE DE CONDUÇÃO (TAC)

O Shopping Vila Velha, inaugurado em agosto de 2014, localizado no bairro Divino Espírito Santo, na regional administrativa 1 (Centro) do município de Vila Velha é o maior shopping do estado do Espírito Santo. Situado em um terreno de 140 mil m², possui 71 mil m² de área bruta locável (ABL) e dois acessos, sendo um pela Avenida Luciano das Neves e outro pela Avenida Juscelino Kubitschek.

Figuras 1, 2 e 3 – Localização da regional administrativa 1, do bairro Divino Espírito Santo e do Shopping Vila Velha.



Fonte: Elaborado pelo autores

O empreendimento foi aprovado pelo processo nº 17.800/1999 (Littig Investimentos Ltda - Shopping Vila Velha e Towers), no entanto as obras somente começaram no início na década de 2010 e a sua inauguração ocorreu no ano de 2014. Em função da ausência de apresentação previa de um EIV foi sujeito a um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) imposto pelo Ministério Público do Espírito Santo (MPES), instaurando o procedimento preparatório n. 035.12.13.025871-1, que objetivou apresentar possíveis irregularidades no procedimento de licenciamento de construção do Shopping, em especial quanto a ausência do EIV.

Figura 4 - Foto Aérea shopping Vila Velha



Fonte: Folha 1²

² Disponível em: https://www.folha1.com.br/_conteudo/2014/08/blogs/pontodevista/1103077-nasce-o-maior-shopping-do-espírito-santo.html

Conforme reunião ocorrida no dia 18 de fevereiro de 2013 no auditório da Promotoria de Justiça de Vila Velha, presentes o MPES, a Prefeitura Municipal de Vila Velha (PMVV) e os empreendedores, estes últimos indagados acerca da ausência do EIV, argumentaram e apresentaram documentação comprobatória de que o processo e a construção se iniciaram sob a égide da legislação anterior ao PDM instituído pela Lei Municipal nº 4575/2007, quando não havia previsão de elaboração de EIV. O projeto foi aprovado pelo antigo Conselho de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (CONDUMA) (MPES, 2014). Todavia, cabe ressaltar que o início das obras ocorreu em período posterior à aprovação do Estatuto da Cidade (2001), que regulamentou o capítulo da política urbana da Constituição Federal e instituiu o instrumento do EIV.

Foram realizados contatos e visitas na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SEMDU) da Prefeitura Municipal de Vila Velha (PMVV), no sentido de melhor entendimento sobre o processo de aprovação do empreendimento, o início e finalização das obras e a não exigência de elaboração do EIV. No entanto, os atuais técnicos da municipalidade não souberam informar sobre o histórico deste empreendimento. Da mesma forma, a solicitação formal realizada para obter acesso ao processo de aprovação do empreendimento, a SEMDU disponibilizou um horário na própria secretaria municipal para a consulta. Na ocasião o processo disponibilizado para consulta foi o nº 27.137/2015 - Estudo de Reestruturação Viária, que já faz parte das obrigações que o Shopping Vila Velha teve de cumprir em função do TAC. Ao informar aos funcionários da SEMDU que o processo disponibilizado não se referia a aprovação do empreendimento, foi orientado procurar o número do processo e fazer nova solicitação.

O número do processo foi identificado dentro do supracitado Estudo de Reestruturação Viária, trata-se do Processo nº 17.800/1999 (Littig Investimentos Ltda - Shopping Vila Velha e Towers) que apontam para o ano de 1999 como data de entrada do processo, porém funcionários da secretaria relataram que possivelmente esse processo não seria disponibilizado, alegando que devido a antiguidade do mesmo seria difícil encontrá-lo no arquivo da PMVV.

Foi formalizada junto a municipalidade nova solicitação de acesso ao processo, agora com a identificação do número e ano, no entanto, até o momento do fechamento deste artigo, nenhum retorno da municipalidade havia ocorrido neste sentido.

De acordo com uma matéria publicada em agosto de 2014 no site oficial do MPES para reduzir os impactos ambientais e urbanos em Vila Velha e trazer contrapartidas e benefícios para a população e para a cidade, o MPES, por meio da Promotoria de Justiça Cível de Vila Velha, assinou um TAC com as empresas responsáveis pelo Shopping Vila Velha, a prefeitura do município e a Associação de Moradores do Bairro Divino Espírito Santo, bairro onde está localizado o centro de compras.

O procedimento preparatório n. 035.12.13.025871-1 realizado pelo Ministério Público do Espírito Santo, que buscou apresentar possíveis irregularidades no procedimento de licenciamento de construção do Shopping Vila Velha, em especial quanto a ausência do EIV, identificou que foram previstos picos de 20 mil veículos-dia para o empreendimento, sendo essencial garantir o acesso adequado ao empreendimento de modo evitar acúmulo de veículos nas

vias de acesso. Soma-se que o local do empreendimento, apresenta um sistema viário saturado com a presença de atividades de grande fluxo de veículos como a Universidade Vila Velha e o Fórum de Vila Velha.

Além das considerações apontadas para as questões de falta de EIV e de mobilidade urbana, também foram pontuadas pelo Ministério Público, questões de acessibilidade, drenagem pluvial, gerenciamento de resíduos, econômicas e sociais.

Com base nestas questões o Ministério Público do Estado de Espírito Santo (MPES) para reduzir os impactos ambientais e urbanos em Vila Velha e trazer contrapartidas e benefícios para a população e para a cidade, por meio da Promotoria de Justiça Cível de Vila Velha, assinou um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com as empresas responsáveis pelo Shopping Vila Velha, a Prefeitura Municipal e a Associação de Moradores do Bairro Divino Espírito Santo, bairro onde está localizado o centro de compras. No TAC foram definidas 19 obrigações que deveriam mitigar ou compensar danos para o meio em que o Shopping foi inserido, que estão indicadas resumidamente a seguir:

- Obrigação 1 - Manutenção de Praças Públicas;
- obrigação 2 - Estande de Comercialização;
- obrigação 3 - Separação de Resíduos;
- obrigação 4 - Construção de Creches;
- obrigações 5, 6 e 7 - Campanhas Ambientais;
- obrigação 8 - Custeio para Regularização Fundiária;
- obrigação 9 - Projeto Calçada Legal;
- obrigação 10 – Instalação de Pontos de Onibus;
- obrigação 11 – Custeio de Estudo de Transporte Público;
- obrigação 12 – Pavimentação de Vias;
- obrigação 13 – Construção de Ponte da Rua Belém;
- obrigações 14 e 15 – Captação e escoamento de Águas Pluviais;
- obrigação 16 – Construção da sede da AMDES;
- obrigação 17 – Execução dos Acessos do Shopping;
- obrigação 18 – Capacitação Profissional;
- obrigação 19 – Custeio de Projeto de Reestruturação Viária;

Passados quase 10 anos da formalização do TAC a maior parte das obrigações indicadas foram realizadas, sobretudo aquelas sob a responsabilidade dos empreendedores do Shopping Vila Velha, o que possibilita uma análise em relação as ações executadas e a participação dos agentes sociais diretamente envolvidos neste processo.

ANÁLISE DA EXECUÇÃO DO TAC.

O bairro Divino Espírito Santo, em que está situado o Shopping Vila Velha, apresenta uma área de 1.049.103,16 m² faz divisa com os bairros Cristóvão Colombo, Soteco, Itapuã, Boa Vista, Ilha dos Ayres, Praia da Costa e o Centro de Vila Velha. Apresenta uma localização central na cidade e que vem sendo alvo nas últimas duas décadas de investimentos públicos e privados, incentivados pela transferência da sede do governo municipal em direção à região sul de Vila Velha, bem como a presença de instituições importantes da cidade como Fórum de Vila Velha, a Universidade Vila Velha e o terminal do sistema de transporte metropolitano da Grande Vitória. Estas características somadas à implantação do Shopping Vila Velha têm gerado o enobrecimento e a consequente valorização imobiliária do bairro e o seu entorno.

De acordo com Ferreira (2017), parte da região que está o bairro Divino Espírito Santo, desde de 1597 era conhecida como “Cruz do Campo” em homenagem ao Padre José de Anchieta, que realizou passagens pelo local. Uma parte do que é hoje o bairro, era também conhecida como “A Toca”, nas proximidades de onde foi construída a avenida Luciano das Neves. Somente em 1964 passa a receber a denominação de bairro do Divino Espírito Santo.

Figura 5 – Imagem do bairro Divino Espírito Santo em 1970 e 2012

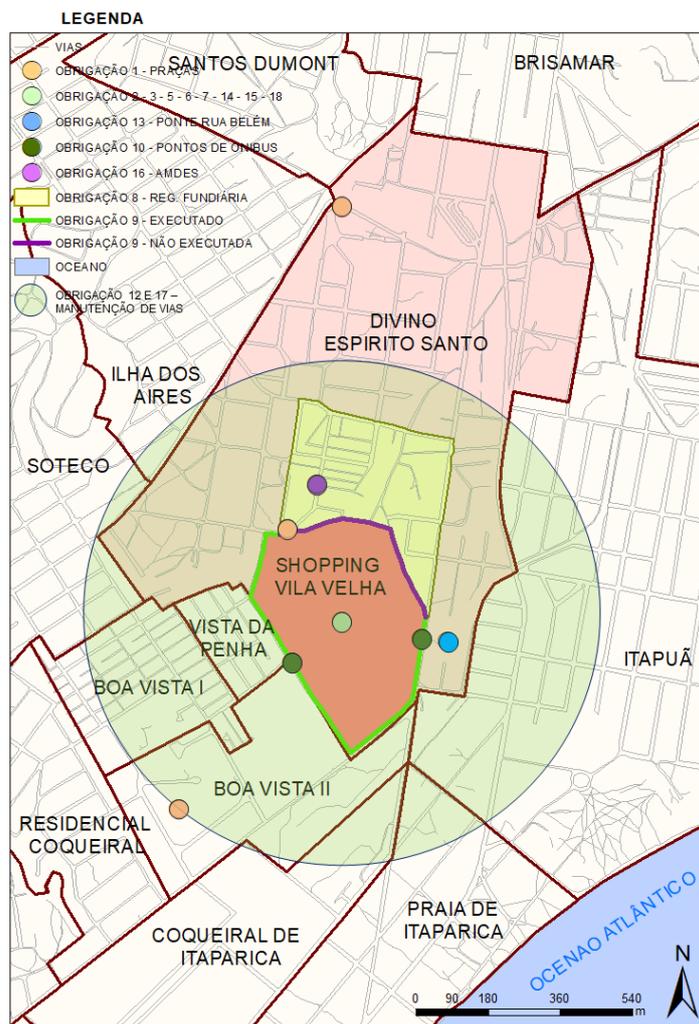


Fonte: Ferreira (2017)

O bairro possuía, conforme Censo IBGE (2010), uma população de 8.031 habitantes, que representavam 1,98% da população do Município de Vila Velha. Apesar de ser um bairro antigo da cidade, apresenta parte do seu território, sobretudo na região norte, nas proximidades do Hospital de Vila Velha, em processo de consolidação, com a presença de vazios urbanos e poucas residenciais. O setor sul do bairro, nas proximidades do shopping Vila Velha, apresenta maior densidade de ocupação, concentra a população mais antiga do bairro, caracteriza-se por uma ocupação informal, de baixa renda e vulnerabilidade social, em especial os problemas relacionados a violência urbana.

A figura 5 apresenta a abrangência de cada uma das obrigações estabelecidas no TAC, de forma a ilustrar a área de maior influência das ações previstas por este instrumento jurídico, que é o bairro Divino Espírito Santo. As Obrigações 2 – 3 – 5 – 6 – 7 – 14 – 15 – 18 foram realizadas no espaço interno do Shopping Vila Velha; 2 - estande de comercialização, 3 - separação de resíduos, 5 - 6 - 7 – campanhas ambientais, 14 – Captação de Águas Pluviais, 15 – Escoamento de Águas Pluviais, 18 – cursos profissionalizantes.

Figura 5 – Área de abrangência das obrigações do TAC

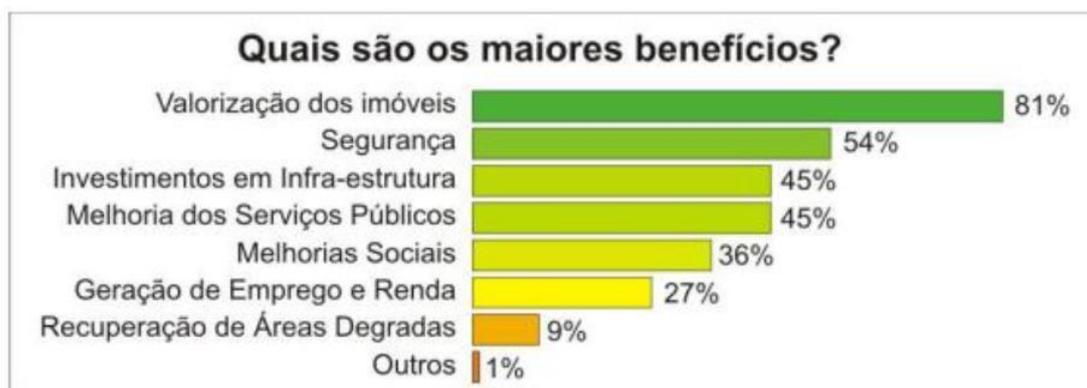


Fonte: Elaborado pelo autores

Em consulta realizada junto ao MPES com intuito de obter informações sobre a situação do cumprimento das condicionantes do TAC, foi relatado que o referido procedimento administrativo foi arquivado em julho de 2020, tendo em vista o cumprimento das obrigações referentes ao TAC celebrado com o Shopping Vila Velha.

Dentro deste contexto, são analisadas de forma sintética a seguir o resultado do cumprimento das obrigações do TAC e a relação com as partes envolvidas, a saber: o MPES, PMVV, responsáveis pelo Shopping Vila Velha e a Associação de Moradores do bairro Divino Espírito Santo. AMDES Nogueira (2016) aponta, com base em pesquisa realizada com os moradores do bairro Divino Espírito Santo (gráfico 1), que quando questionados sobre os benefícios obtidos com a chegada de grandes empreendimentos, a valorização imobiliária é o destaque para os moradores, ao contrário da geração de emprego e renda que é um dos benefícios menos lembrado pelos moradores do bairro.

Gráfico 1 – Maiores benefícios ocasionados pela implantação do shopping segundo pesquisa feita a moradores



Fonte: Nogueira (2016)

De acordo com a presidência da AMDES, apenas uma rede de supermercado instalada no shopping tentou contato com o SENAC para contratação desses profissionais, ainda assim, desencorajada pelos empreendedores do Shopping Vila Velha.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em resposta ao problema de pesquisa enfatizado no título deste artigo através, os resultados apontam que apesar das reconhecidas limitações do instrumento EIV, a sua realização prévia a execução do empreendimento pode contribuir para maior transparência, participação social e a busca por uma conciliação entre os interesses particulares e da coletividade, como define o Estatuto da Cidade. A não realização do EIV e a adoção de medidas extrajudiciais como os Termos de Ajustamento de Conduta, demonstram-se limitadas para fazer frente a ausência do EIV apresentando limitações ainda maiores no sentido da democratização da gestão da cidade e de zelar pela ordem urbanística e pelo uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado dos espaços urbanos.

Mediante a análise das obrigatoriedades impostas pelo TAC, elucida-se que apesar da importância da adoção deste instrumento jurídico, em função da situação esdrúxula ocorrida no processo de aprovação do Shopping Vila Velha, em relação a democratização do planejamento e gestão da cidade, a aplicação do TAC apresenta-se limitada neste sentido, em relação aos atores envolvidos no processo e se considerarmos a abrangência dos impactos do empreendimento. Da mesma forma, o processo de cumprimento do TAC carece de qualificação em relação ao monitoramento e avaliação das ações realizadas, a publicização e democratização das informações junto aos atores e as comunidades de Vila Velha em geral, bem como a divulgação dos resultados aferidos nesse processo.

Por fim, no que diz respeito as obrigações do TAC realizadas ou em processo destaca-se a urgente necessidade de atenção em relação a realização de um processo amplo, democrático e qualificado de regularização fundiário do bairro, que se oponha ao evidente processo de gentrificação em andamento e que tem sido referendado pela atuação/omissão do poder público municipal,

conforme demonstrado neste artigo. Pode-se afirmar que o TAC em situações específicas, como essa, pode ser uma das poucas providências cabíveis a serem tomadas, porém de forma alguma o instrumento tem a capacidade de substituir o EIV na gestão das potencialidades e conflitos resultantes da implantação de empreendimentos de grande porte de forma democrática e transparente como ainda determina os princípios da política urbana brasileira.

REFERÊNCIAS

ALVES, Valter Vinicius Vetore e GABRIEL, Kelton. *Cidade, planejamento e gestão urbana: o estudo de impacto de vizinhança (eiv) e a participação popular* - Instituto de Geografia UFU - Programa de Pós-Graduação em Geografia - Uberlândia-MG, 2013.

AMDES, Associação de Moradores do Bairro Divino Espírito Santo. Regularização fundiária do Bairro. 2019. Disponível em: < <https://www.facebook.com/NedsonA.Martins/posts/10215534963874318> >. Acesso em: 13, DEZ de 2021.

ARAUJO, Rozana R. *A Dinâmica da Estruturação dos Estoques Residenciais Urbanos – Estudo de Caso: O Entorno do Shopping Center Iguatemi*. Porto Alegre, RS. UFRGS/PROPUR, Dissertação de Mestrado, Porto Alegre, 2005.

BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei nº10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília, DF, 2001

CHAMIÉ, Patricia Maroja Barata. *Contexto Histórico, Sob o Enfoque Urbanístico, da Formulação e Legalização do Estudo de Impacto de Vizinhança*. Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo para obtenção de título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2010.

CYMBALISTA, R. *Estudo de impacto de vizinhança*. Dicas Polis: n. 192. 2001.

FERREIRA, Giovanilton A. C. et al. *Plano de Bairro Participativo – Bairro Divino Espírito Santo – Vila Velha*. Núcleo de Estudos e Práticas de Arquitetura e Urbanismo, Design de Produto e Engenharia Civil (NEP/UVV), Universidade Vila Velha, 2017. Disponível em: https://issuu.com/cipurb/docs/plano_de_a_o_participativo. Acessado em 31 de agosto de 2021.

LOLLO, J.A. & RÖHN, S.A. *Aspectos negligenciados em estudos de impactos de vizinhança*. Estudos Geográficos, 2005

LOLLO, J.A. *Utilização de sistema de informações geográficas em estudo de impacto de vizinhança: o caso do pólo tecnológico de São Carlos*. São Carlos: UFSCar, 2004. 62 p.

MARASCHIN, Clarice. *Alterações Provocadas pelo Shopping Center em Aspectos da Estrutura Urbana*. Iguatemi, Porto Alegre, RS. UFRGS/PROPUR, Dissertação de Mestrado, Porto Alegre, 1993.

MARASCHIN, Clarice. *Shopping Center e seus Impactos Urbanos*. II Colóquio Internacional Sobre o Comércio e Cidade: uma relação da origem. Porto Alegre, RS, 2008.

MOREIRA, A.C.M.L. *Mega-projetos & Ambiente Urbano: uma metodologia para elaboração de relatório de impacto de vizinhança*. 1997. Tese – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

MPES, *Termo de Ajuste de Conduta*. Vila Velha, 2014 Disponível em: < <https://www.mpes.mp.br/Arquivos/Anexos/2185a970-4dad-4a33-b52d-a2d411f603ea.pdf> >. Acesso em: 21, JUN de 2021.

NOGUEIRA, Ricardo Marques. *Planejamento e Desenvolvimento Urbano – Um estudo sobre os impactos e vulnerabilidades sociais e ambientais na área de entorno do Shopping Vila Velha*. Dissertação de Mestrado da Universidade Vila Velha, ES; 2016.

PORTUGAL, Licínio e GOLDNER, Lenise G., *Estudo de Pólos Geradores de Tráfego e de seus Impactos nos Sistemas Viários e de Transportes*. São Paulo, Edgar Blücher, 2003.

ROCCO, Rogério. *Estudo de Impacto de Vizinhança – instrumento de garantia do direito às cidades sustentáveis*. Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005.

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

SCHVARSBURG, Benny. *Estudo de Impacto de Vizinhança: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação*. Brasília: Universidade de Brasília, 2016.

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

VARGAS, Heliana C. *Comércio: Localização Estratégica ou Estratégia na Localização?* Tese de Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas, USP, São Paulo, 1992.

VENTURA, Andréa Cardoso. *Estudo de Impacto de Vizinhança*. Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração Gestão do Desenvolvimento Territorial, Salvador 2020.

WILLEMANN, Cyntia da Silva Almeida. *Estudo de Impacto de Vizinhança: Um Instrumento para Efetivação do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Equilibrado*. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VIII, Nº 10 - Junho de 2007.