



A FUNÇÃO SOCIAL DOS PÓLOS GERADORES DE TRÁFEGO: UMA ABORDAGEM CRÍTICA NO CONTEXTO DO DIREITO E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

Frederico Rodrigues¹

¹(PET/COPPE) Universidade Federal do Rio de Janeiro

RESUMO

Para promover o desenvolvimento urbano sustentável, e conseqüentemente desenvolvimento econômico, a responsabilidade de mitigar ou minimizar os impactos do funcionamento de Pólos Gerados de Viagem é delegada legalmente ao próprio empreendedor, desde que regulamentada pelo Município. No entanto, as medidas mitigadoras rotineiramente estabelecidas são alvo constante de discussões entre setor público e iniciativa privada, onde são expostos os interesses mútuos que, muitas vezes, divergentes entre si, propiciam o surgimento do debate "impactos positivos x impactos negativos". Neste contexto, o objetivo do presente trabalho é discutir a função social da propriedade urbana, estabelecida pelo Estatuto das Cidades no âmbito de empreendimentos do tipo Pólos Geradores de Viagem a fim de questionar as medidas mitigadoras designadas. É suficiente apenas mitigar seus impactos, para que os Pólos Geradores de Viagem cumpram sua função social? São apresentadas duas vertentes de raciocínio que discorrem a respeito da realização de intervenções que vão além da simples mitigação ou minimização dos impactos, no que diz respeito à proporção das medidas mitigadoras, com intuito de que as mesmas sejam a contribuição social dos empreendimentos. Conclui-se que é justo que empreendimentos façam mais do que apenas mitigar seus impactos num contexto de função social da propriedade urbana.

ABSTRACT

To promote sustainable urban development, and consequently economic development, the responsibility to mitigate or minimize the impact of Trip Generation Hubs Operation is legally delegated to the enterprise. However, the mitigating measures adopted are routinely targeted in the discussions between the public sector and private initiative, where they are exposed to the mutual interests that often differ among themselves, giving the appearance of debate "positive x negative impacts." In this context, the target of this paper is to discuss the social function of urban property, established by the Statute of the Cities within the business-type Trip Generation Hubs to ask about the mitigating measures. It is enough just to mitigate the impacts of Trip Generation Hubs to make them give the social contribution? There are two strands presented that discuss about the implementation of interventions that go beyond simply mitigating or minimizing impacts to about the proportion of mitigating measures in order that they are the contribution of the social impact of business.

PALAVRAS CHAVE: Pólos Geradores de Viagem, Função Social da Propriedade Urbana, Impactos, Medidas Mitigadoras

1. INTRODUÇÃO

O Brasil é um país que, independentemente da atual situação econômica mundial, está em processo de crescimento econômico, especialmente nas últimas décadas. Parte do crescimento da economia está diretamente relacionado com a iniciativa privada e, em uma escala micro, com novos empreendimentos, sejam eles comerciais, industriais, de ensino, entretenimento, lazer, etc., que são constantemente edificados, tanto em áreas urbanas quanto rurais.

A colaboração dos referidos empreendimentos para o crescimento econômico do país é referente à geração de empregos, aumento da arrecadação de impostos, aumento do PIB, dinamização da atividade imobiliária, bem como a partir dos benefícios indiretos gerados tais como, aumento do poder de compra da população, aumento de população ativa economicamente, etc.

Dependendo do porte dos referidos empreendimentos, os mesmos podem ser classificados como '*de impacto*' pelas legislações específicas de cada município. Por exemplo, de acordo com a Lei 7166/96 do município de Belo Horizonte, empreendimento de impacto é aquele com área líquida edificada superior à 6.000 m² e no caso do setor habitacional, empreendimentos com mais de 150 unidades residenciais, além de outras definições específicas.

Uma vez que recebem esta classificação, para serem viabilizados, os mesmos precisam passar por estudos de impacto ambiental (EIA/RIMA) que visam promover o desenvolvimento sustentável, identificando maneiras de mitigar ou minimizar qualquer efeito negativo, que por ventura possa surgir, oriundo de seu funcionamento. Um dos impactos mais comuns de grandes empreendimentos é referente à geração de viagens, isto é, o volume de pessoas que se destinarão ao mesmo diariamente. Essa característica os classifica como um Pólo Gerador de Viagem. Os principais impactos referentes a tráfego e transporte provenientes dos Pólos Geradores de Viagens podem ser resumidos em (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004):

- Aumento da circulação de pedestres no entorno;
- Aumento da demanda por transporte coletivo;
- Aumento do tráfego de veículos;
- Demanda por estacionamento;
- Realização de embarques e desembarques;
- Movimentações de carga e descarga;
- Geração de viagens em horários de pico;
- Conflitos entre veículos e pedestres nos acessos de garagem;
- Redução da velocidade operacional na via próximo aos acessos de veículos;
- Outros.

Dessa forma, constantemente é exigida, pelo setor público, a realização de medidas com intuito de mitigar ou minimizar os impactos oriundos do funcionamento dos Pólos Geradores de Viagem (PGV's), conforme previsto em várias legislações que serão melhor explanadas em itens posteriores. Cabe aqui indagar sobre a real eficácia de tudo que é proposto no que diz respeito à mitigação dos impactos, bem como se a simples mitigação dos impactos gerados faz com que determinado empreendimento cumpra sua função social, num contexto urbano.

Não obstante, muitas vezes, o custo de tais medidas é alto, o que gera exaustivas discussões entre setor público e privado, onde é posto em questão a adequação da ordem de grandeza das medidas propostas em função da proporção dos impactos negativos gerados pelo empreendimento. Além disso, muitas vezes o processo de licenciamento opera apenas no sentido de adequar um novo PGV sem necessariamente avaliar sua viabilidade locacional e ambiental (ARAÚJO, 2009).

Assim, o objetivo do presente trabalho é promover uma discussão sobre a função social da propriedade urbana, estabelecida pelo Estatuto da Cidade, no que se refere à PGV's. Ênfase maior será dada à cidade de Belo Horizonte-MG, tomada como fonte de dados para um hipotético estudo de caso.

Entende por “função social da propriedade urbana” a prevalência dos interesses coletivos sobre os individuais num contexto jurídico e cultural onde ainda prevalece o direito absoluto de propriedade vinculado ao direito “adquirido” de construir, normalmente conferido pela legislação urbanística e pelo valor correspondente da terra urbana. O conceito de função social como um novo paradigma introduzido pela Constituição de 1988 dá poderes ao Estado de limitar o direito de propriedade por interesses coletivos, desvinculando-o do direito de construir, o qual pode ser oneroso ou ainda sujeito a condições especiais, como é o caso nos processos de Licenciamento Ambiental (MATTOS, 2002).

Neste contexto, a forma como são licenciados e implantados os empreendimentos de impacto em área urbana atualmente faz com que os mesmos cumpram sua função social? Tem sido considerada a mais-valia usufruída pelos empreendimentos, proporcionada pelo meio urbano como ambiente economicamente privilegiado? Os processos de licenciamento ambiental e formas de avaliar impactos têm sido eficientes? As medidas propostas são com foco exclusivo para promover o bem comum, ou existem interesses particulares dos empreendedores associados? É suficiente apenas mitigar os impactos gerados, de acordo com as diretrizes do Estatuto da Cidade para a propriedade urbana? Mais do que apresentar respostas a todos estes questionamentos, o presente trabalho visa instigar a reflexão sobre o tema, como uma forma de avaliar PGV's num contexto de desenvolvimento sustentável, economia urbana e função social. Para isso será apresentada uma sucinta revisão bibliográfica legal, bem como expostos alguns dados licenciamentos e de medidas mitigadoras para empreendimentos de impacto para que então seja realizada uma discussão com viés crítico acerca da questão. São apresentadas duas vertentes de raciocínio sobre como empreendimentos de impacto (PGV's) podem cumprir sua função social num contexto urbano.

2. ABORDAGEM LEGAL

A Lei 6.938 de 31 de janeiro de 1981 institui a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, organizando o sistema nacional de controle, planejamento e fiscalização do meio ambiente. O Artigo nº 4 da referida Lei diz que “*A Política Nacional do Meio Ambiente visará à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico*”.

Dois importantes desdobramentos da referida Lei, no contexto do tema abordado no presente trabalho, são as resoluções CONAMA nº001 de 23/01/86 que institui o EIA-RIMA e nº237 de 19/12/1997 que institui o Licenciamento Ambiental visto que, os estudos de impacto de pólos gerados de tráfego estão, usualmente, contemplados no EIA/RIMA.

A partir da Constituição de 1988 e da Resolução CONAMA nº 237/97, com a definição de competências expressas aos municípios em matéria ambiental estabelecida na Constituição Federal e com a explicitação efetuada pela citada Resolução, é que o meio urbano passou a ser objeto de maiores avaliações (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Em 1998 foi publicado o Decreto nº 11.978/98, que estabeleceu a obrigatoriedade da apresentação de estudo de impacto para empreendimentos do varejo como os shoppings, hipermercados, centros comerciais com área de venda contínua superior a 2 mil metros. O pressuposto desse Decreto foi trabalhar o impacto urbano-ambiental dessas atividades, em especial no aspecto socioeconômico, considerando a região da cidade que o empreendimento visa se estabelecer (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Posteriormente, em 10 de Julho de 2001, a Lei nº 10.257 (Estatuto da Cidade) institui que a definição dos empreendimentos de impacto a serem alvo de estudos ambientais, bem como as variáveis mínimas para análise, é de responsabilidade dos municípios. O artigo nº 2 da referida lei estabelece diretrizes gerais de política urbana para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Dentre as quais destaca-se:

“a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar, dentre outros problemas, a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes, a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente”;

De acordo com o Ministério das Cidades (2004) as medidas mitigadoras definidas deverão ser atendidas pelo empreendedor. Nesse ínterim devem ser realizadas Audiência Pública, na qual o empreendedor apresenta o projeto para que a comunidade se manifeste. Ou seja, deve passar pelo crivo popular as contrapartidas a serem feitas pelo empreendedor para que o seu empreendimento estimule o desenvolvimento econômico sustentável.

Verifica-se, portanto, que já há algumas décadas a preocupação com o meio ambiente está sendo abordada legalmente no país. O ponto é: a forma como isso tem se dado na prática está de acordo como o pressuposto colocado pelo Estatuto da Cidade no que se refere ao papel social da propriedade urbana? As intervenções no âmbito específico de transporte e tráfego para PGV's licenciados são suficientes para que tais empreendimentos cumpram sua função social de promover o bem coletivo?

3. DISCUSSÃO SOBRE IDENTIFICAÇÃO DE IMPACTOS E IMPLANTAÇÃO DE MEDIDAS MITIGADORAS

Em Belo Horizonte-MG a maioria dos empreendimentos de impacto (PGV) licenciados na última década pertencem ao setor de comércio e serviços, perfazendo cerca de 43% dos

processos, seguidos daqueles residenciais representando 20% do total. Além disso, cerca de 80% são empreendimentos privados. Outro dado importante, e que neste caso instiga a refletir sobre a adequação do processo de licenciamento nos moldes atuais, bem como a relação de trocas entre empreendimento e meio urbano, num contexto de função social, é que em dez anos, de um total de 479 empreendimentos analisados, apenas 21 licenças foram indeferidas ou cassadas (ARAÚJO, 2009). Ou seja, as avaliações de impacto aparentam ter um caráter muito mais de adequação do que de transformação ou avaliação da capacidade do meio urbano em estar preparado para receber determinado empreendimento, conforme já mencionado.

Além disso, de acordo com Araújo (2009), entendidos nos termos da Lei e, de maneira geral pelos agentes que participam do processo de licenciamento, como o documento informativo básico para a caracterização do empreendimento, definição da área de sua área de influência e identificação dos impactos decorrentes de sua implantação, os estudos ambientais são, em princípio, neutros cientificamente, ainda que seja óbvia a vinculação dos mesmos com os interesses dos empreendedores, responsáveis pela contratação da equipe de consultores e pelos custos de sua elaboração. Desta forma, ainda que a qualidade técnica dos estudos possa ser muito variável, nenhum estudo conclui pela inviabilidade ambiental do empreendimento, nem propõe medidas mitigadoras e/ou compensatórias que não tenham sido previamente acordadas pelo empreendedor (ARAÚJO, 2009). Logo, torna-se questionável a real eficácia dos processos de licenciamento, bem como a adequada proposição de intervenções de forma a mitigar/minimizar os impactos e gerar um bem coletivo.

Num contexto específico de impactos de tráfego e transporte, causados por PGV's, verifica-se que as principais medidas realizadas são geralmente projeto de mudança da geometria viária, de sinalizações semaforicas e estratigráficas, conforme requisitos e aprovação do órgão gestor específico, tendo em vista inclusive a necessidade de futuras mudanças no sistema viário existente bem como configurações específicas do projeto arquitetônico do empreendimento, visando à internalização dos impactos gerados. De forma geral, verifica-se que os impactos de tráfego da maioria dos empreendimentos são pequenos e de caráter local, restringindo-se ao entorno imediato. Dessa forma, as medidas mitigadoras a serem contempladas estão dentro dessas áreas de abrangência, em caráter micro, num contexto, geralmente, exclusivo de mitigar ou minimizar os impactos gerados.

De acordo com o Ministério das Cidades (2004), Porto Alegre-RS é uma cidade percussora em avaliação de empreendimentos de impacto, utilizando desde 1979 o instrumento EVU (Estudo de Viabilidade Urbanística). O estudo a ser realizado pelo empreendedor consiste em uma avaliação inicial da viabilidade de determinado empreendimento. No EVU, especialmente as mitigações de tráfego relativas ao alargamento ou implantação de vias públicas para viabilizar o acesso ao empreendimento, já eram apontadas como exigência. Na construção do Shopping Praia de Belas na referida cidade, por exemplo, há mais de 20 anos, empreendimento situado em área central da cidade e com fluxo significativo de veículos, foi exigida a ampliação de uma via, para acessibilidade ao empreendimento.

Em outro exemplo, a implantação de um hipermercado na cidade resultou na condicionante de abertura, pavimentação e implantação de total infra-estrutura de uma avenida, fora as medidas das demais áreas de infra-estrutura abordadas.

No caso específico deste último empreendimento, verifica-se que houve uma preocupação de fazê-lo exercer sua função social visto que além das intervenções de infra-estrutura foram colocadas ainda as seguintes condicionantes para funcionamento do empreendimento:

- Construção de creche para 60 crianças a ser entregue ao município equipada;
- 40 pequenas lojas no empreendimento a serem ofertadas preferencialmente para comerciantes da região;
- Comercialização dos produtos da marca “sabor local” que integra projetos de economia local do município;
- Contribuição com 480 mil reais para o Projeto de Apoio à economia local; e
- Contratação de 10% dos funcionários com mais de 30 anos.

Avaliando essas condicionantes, verifica-se que as mesmas vão além de impactos gerados pelo empreendimento visto que trabalham a questão social. São medidas que, a priori, não trazem bem direto individual para o empreendimento, mas acabam por trazer um bem indireto uma vez que promove o bem coletivo (social) urbano, onde o mesmo está inserido. Além disso, apesar de não poder ser objetivo quando se pensa em coletividade ou bem comum, o empreendimento ainda terá retornos uma vez que tais medidas poderão influenciar o poder de compra daquela população que passará a consumir produtos diretamente daquele estabelecimento.

Um ponto ainda referente à medidas mitigadoras que deve ser levantado é no que se refere a locais já em estado de saturação de tráfego, por exemplo. O que se fazer? Em termos de impacto, o empreendimento não é responsável pela situação deteriorada em que se encontra aquele lugar, mas e com relação à sua função social como propriedade urbana, prevista por Lei? Se o local está saturado, seria factível trazer mais viagens sem uma proporcional ampliação da capacidade viária?

Tomando um exemplo didático, uma via que encontra-se no limite da capacidade, com grau de saturação da ordem de 98% terá, com a operação de determinado PGV, 100% de sua capacidade utilizada. Ou seja, uma situação atual crítica será agravada pelo funcionamento de um determinado empreendimento, no entanto, a parcela de responsabilidade dele é pequena, isto é, o mesmo não tem qualquer influência sobre os 98% de ocupação da via já no cenário atual. Diante disto pergunta-se, deve mesmo aquele empreendimento ser implantado ali? E no caso de ser implantado, medidas mitigadoras simples seriam suficiente para mitigar seu pequeno impacto frente à deteriorada situação atual? Caso não, a implantação de intervenções maiores deve ser feita exclusivamente pelo empreendedor ou em parcerias público privadas? Ou mais, pode o empreendimento ser implantado no local, realizar intervenções incapazes de retornar o grau de saturação para a situação anterior, sendo somente a última “gota d’água” para saturação do sistema?

De acordo com Santos (1988), a cidade é como um jogo de cartas. Neste caso, em áreas saturadas, quem mais pode vir a se beneficiar com as medidas mitigadoras é o próprio empreendedor que terá a acessibilidade ao seu empreendimento melhorada. O que não se pode conceber é o poder público beneficiá-lo, arcando com os custos, e transferindo a “mais valia da valorização imobiliária” apenas para o setor privado.

Tomando outro exemplo numérico hipotético a título didático, supondo que determinado

empreendimento gere um incremento de tráfego da ordem de 200 veículos/hora de pico em uma via já saturada. Designar ao empreendedor a obrigação de implantar, por exemplo, mais uma faixa de tráfego na via para mitigar seus impactos pode soar com uma medida um tanto que exorbitante, visto que o tráfego gerado corresponde a cerca de apenas 10% da capacidade média de uma faixa de tráfego (1800 veículos/hora). A adoção de medidas de menor porte¹ não mitigará o impacto do incremento de veículos e o alargamento da via já é uma intervenção de proporção maior. Qual deve ser a postura do setor público como gestor urbano em situações com esta?

Este tipo de situação é corriqueira em processos de licenciamento. Ou seja, os impactos gerados em termos de tráfego são relativamente pequenos de forma que medidas mitigadoras eficazes têm proporções maiores do que o tamanho do impacto gerado. É como se, exemplificando numericamente, medidas mitigadoras fossem números inteiros, podendo variar somente entre 0, 1, 2, etc., enquanto os impactos gerados podem ser fracionados tais como 0,1, 0,2, 1,1, etc. Ou seja, o que fazer com um impacto de proporções 0,2, se a mínima medida realmente mitigadora é de valor 1,0?

Além disso, de acordo com Araújo (2009), cabe ainda questionar os conceitos naturalizados de mitigação e compensação. Uma vez que são as únicas alternativas resultantes dos processos de licenciamento ambiental, as mesmas contribuem para a viabilização dos empreendimentos através de soluções no âmbito das leis do mercado (princípio do poluidor pagador) quase sempre beneficiando, antes, o próprio empreendimento, e da “obtenção” da anuência da população atendida por compensações que se confundem com os próprios serviços públicos, antes responsabilidade exclusiva do Estado. Isto é, ações como revitalizar a sinalização e as calçadas no entorno imediato do empreendimento vai muito mais de acordo com as necessidades do próprio empreendedor, para valorizar seu empreendimento, do que medidas para mitigar ou compensar impactos gerados e muito menos para cumprir uma função social.

Isto faz com que os estudos ambientais sejam encarados, de maneira geral, como peças informativas importantes para o embasamento das decisões ao longo do processo de licenciamento ainda que muitos reconheçam o risco de conteúdos enviesados pelos interesses do empreendedor, responsável pela contratação dos consultores (ARAÚJO, 2009).

Todas essas ponderações e exemplos hipotéticos fornecidos são o fomento que corrobora a necessidade de uma avaliação crítica sobre impactos de pólos gerados de tráfego, sua função social como propriedade urbana, proporção entre impacto e medida atenuante e custeio das intervenções a serem realizadas.

4. UMA ABORDAGEM CRÍTICA SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DOS PGV'S

4.1 Função Social dos PGV's como Propriedade Urbana

Conforme mencionado no início deste artigo, serão apresentadas duas vertentes de raciocínio sobre a questão das intervenções a serem feitas pelo empreendedor. A primeira delas é que, de

¹ Entende-se por medidas mitigadoras de menor porte a simples revitalização da sinalização vertical e horizontal no entorno imediato do empreendimento, regularização das calçadas, etc.

acordo com o Estatuto da Cidade é delegado ao Plano Diretor Municipal a obrigação de fazer a propriedade urbana cumprir sua função social. O viés desta orientação é voltado primordialmente para a questão da moradia, onde é disponibilizada uma série de instrumentos tais como, IPTU progressivo, desapropriação com pagamento em títulos, etc. No entanto, conforme a diretriz já apresentada no item 1 do presente trabalho, existe a preocupação da função social da propriedade urbana além da questão da moradia.

No exemplo dado referente ao hipermercado em Porto Alegre, foi designada ao empreendedor uma série de medidas que poderiam ser chamadas de compensatórias, visto que não objetivavam mitigar ou minimizar impactos diretos do empreendimento. No entanto, tal denominação pode ser questionada. Isto é, tais medidas não necessariamente são compensatórias, como se fossem fazer uma troca com a cidade e sim medidas essenciais a serem feitas para atender à função social que a propriedade deve ter.

A constituição de 1988, bem como o Estatuto da Cidade, propõe a substituição do individualismo do código civil de 1916 pelo princípio social da propriedade (MATTOS, 2002). Isto é, da mesma forma que foram criados instrumentos para que o setor público faça a devida gestão imobiliária com objetivos de promover a função social da propriedade urbana, cabe ser indagado se as medidas mitigadoras a serem implantadas pelos PGV's não devem também seguir a mesma linha de raciocínio, independente da área de atuação. Ou seja, mais do que simplesmente minimizar seus impactos, não é também obrigação do PGV promover um bem comum, coletivo? Ou mais do que isso, para existir, o empreendimento também não deva arcar com responsabilidades sociais, uma vez que está em um centro urbano?

É sabido que em diversos processos de licenciamentos são designadas ao empreendedor medidas, chamadas de compensatórias, que não tem relação direta com potenciais impactos, tais como adotar um parque, etc. No entanto, essas medidas também não poderiam ser no âmbito de intervenções maiores do que os impactos realmente gerados, como ampliação do sistema viário, por exemplo?

Da mesma forma que o hipermercado em Porto Alegre foi obrigado a realizar uma série de ações sociais, não deveria também aquele empreendimento do exemplo hipotético do item anterior implantar mais uma faixa de tráfego, mesmo que tal medida fosse significativamente superior à necessidade exclusivamente necessária para mitigar o impacto gerado?

Muitas vezes, a simples instalação do empreendimento confunde-se com um bem comum, visto que o mesmo gerará empregos, aumentará a arrecadação de impostos, etc. No entanto, esses efeitos benéficos caracterizam sim um crescimento econômico, mas desenvolvimento econômico só ocorre quando há melhoria da qualidade de vida (FERRARI, 1979). Mesmo que um pequeno grupo de pessoas seja beneficiado diretamente, a operação de um PGV, causando alguns transtornos à população do entorno, de forma geral, não caracteriza desenvolvimento econômico, pois não trouxe melhoria de qualidade de vida a todos que, de alguma forma, lidam com o mesmo. Ao invés disso, o empreendimento pode causar maiores atrasos para o tráfego de passagem de forma que um número maior de pessoas sofrerá um impacto negativo. Ou seja, um pequeno grupo de pessoas será beneficiado diretamente em detrimento de um grupo maior.

Em suma, parece ser insuficiente o simples funcionamento de um PGV para que ele seja um

bem coletivo ao município, ou que cumpra sua função social. Mais do que isso, a partir do momento que o mesmo não gera melhoria coletiva da qualidade de vida, não se tem desenvolvimento econômico.

4.2 Mais Valia Fornecida pela Estrutura Urbana

A segunda vertente mencionada no início deste trabalho é referente à uma espécie de mais-valia ou renda diferencial que o empreendimento adquire. A economia capitalista exige aglomeração para seu desenvolvimento em função da concentração dos fatores de produção, consumo, facilidades de transporte, know-how, etc (FERRARI, 1979). Isto é, analisando os primórdios do surgimento das cidades, verifica-se que existe uma relação direta entre complementaridade de funções e atividades e a necessidade de aglomeração. Só a cidade é capaz de fornecer a demanda necessária para a economia capitalista. A mesma é essencial para este tipo de sistema econômico. Ou seja, a cidade é essencial para grande parte dos empreendimentos comerciais tidos como PGV`s, em discussão no presente momento.

Além disso, a cidade fornece uma série de condições que colaboram diretamente para o sucesso ou fracasso de um empreendimento comercial, que são as configurações de serviços públicos, uso do solo, movimentação de pessoas, etc. De acordo com Oliveira (1982), quando o investimento em um empreendimento comercial é feito em uma área bem situada haverá um lucro extraordinário sobre o lucro médio. Este fato faz com que o aluguel em uma ou outra área seja diferente, quando parte da mais-valia apropriada, sob a forma de lucro extraordinário, seja transferida para os proprietários sob forma de renda da terra.

Neste momento faz-se factível indagar se a simples mitigação de impactos é suficiente para retornar à cidade a mais valia recebida em função de uma série de características essenciais ao funcionamento do empreendimento recebida do status urbano.

Diante disto, pergunta-se: com relação aos exemplos dados no item anterior, o explanado diferencial de proporção entre impacto gerado e medida mitigadora a ser implantada, não poderia ser tomada como a mais-valia fornecida ao empreendimento em função exclusiva do status urbano, bem como de infra-estruturas públicas que colaboram direta ou indiretamente para valorizar o solo urbano?

Ainda pode ser feito outro raciocínio, ao escolher a área para implantar determinado empreendimento, é levado em consideração o potencial da região em vista dos retornos esperados. Grande parte deste potencial é proveniente da estrutura urbana existente, seja pelas características do uso do solo, seja pela infra-estrutura de serviços públicos, etc. Ou seja, similarmente ao instrumento *concessão onerosa do direito de construir* (solo criado), que muitas vezes visa devolver ao setor público a mais-valia obtida pelos proprietários de imóveis situados em regiões valorizadas por ações públicas e sem qualquer investimento por parte dos proprietários, a implantação de medidas de proporções maiores àquelas estritamente necessárias para mitigar os impactos do empreendimento, não pode ser vista como uma forma dos empreendedores retornarem à cidade, uma valorização que é independente de ações do mesmo?

Isto resolveria a questão de a mínima medida mitigadora eficaz ser de proporção superior ao impacto gerado, em exemplos dados e rotineiramente verificados na prática referentes à

questões viárias. Mais do que isso, realizar intervenções que a priori extrapolam o limite dos simples impactos gerados pode ainda ser interpretado como a função social da propriedade urbana dos pólos gerados de tráfego sendo exercida na prática.

5. CONCLUSÃO

Foram apresentadas neste trabalho diversas idéias e questionamentos sobre a função social dos empreendimentos do tipo pólos gerados de tráfego para com a cidade, a partir das recomendações básicas do Estatuto da Cidade que, fundamentado na Constituição de 1988 quebra o paradigma individualista do código civil.

É inegável que, de forma geral, todos os empreendimentos são bem vindos, pois possuem o potencial de proporcionar o desenvolvimento econômico. Trazem automaticamente efeitos positivos como a geração de empregos, aumento da arrecadação, entre diversos outros. No entanto, a distinção entre crescimento e desenvolvimento econômico está fundamentada na melhoria da qualidade de vida da população. Para isso, os PGV's devem mitigar todos seus impactos de forma a viabilizar o desenvolvimento sustentável e mais do que isso exercerem sua função social para viabilizar não só o crescimento, mas como também o desenvolvimento sustentável.

Mais do que isso, conforme estabelece o Estatuto das Cidades, toda propriedade urbana deve exercer sua função social. Nesse contexto, deve ser refletida a necessidade das medidas a serem implantadas pelo empreendedor extrapolarem o âmbito de apenas mitigar impactos gerados. Também é responsabilidade de um PGV proporcionar uma cidade melhor para todos.

Outra recomendação que deve ser feita e avaliada é se não seria adequado os planos diretores definirem previamente os locais de implantação de PGV's bem como as medidas mitigadoras pré determinadas em função das deficiências identificadas para a área. Ou seja, algumas regiões já se encontram em estado de saturação e por isso pode ser pré determinado o que deve ser feito para melhorá-la. Pode parecer um contra-senso, definir previamente as medidas mitigadoras, antes de se fazer o estudo de impacto do empreendimento. No entanto, o estudo será realizado para verificar a proporção dos impactos, sendo que serão identificados sim alguns impactos que devem ser tratados à parte, mas para os casos onde o impacto é menor do que a menor medida mitigadora suficiente deve ser utilizado as definições constantes no plano diretor.

Com relação a estas possíveis pré-determinações poderia ainda ser estudada uma forma de rateio de custos através de um banco gestor de recursos a serem disponibilizados pelos empreendedores. Isto é, determinado empreendimento disponibiliza ao setor público um montante referente à proporção de seus impactos, e ainda de sua função social, para que juntamente com outros empreendedores se atinja o valor necessário para implantação de uma medida mitigadora eficaz e conjunta.

Olhando agora por outra linha de raciocínio, também foi exposto que existe uma espécie de mais valia que, de forma geral, os empreendimentos adquirem, em função das características predominantes do centro urbano que são essenciais para sua existência. Tanto essa possível mais valia recebida quanto a necessidade de cumprir sua função social pode ser formas de corroborar a necessidade de implantação de medidas e intervenções que não sejam

exclusivamente para mitigar impactos, os quais muitas vezes são de interesse direto do empreendedor. É preciso que, nos processos de licenciamento ambiental, seja avaliado o contexto social no momento de avaliar as intervenções a serem feitas como medidas mitigadoras, o que resultaria em intervenções que extrapolam a simples mitigação de impactos gerados e independentemente de seus interesses – empreendedor - comerciais.

Falando especificamente sobre intervenções viárias, as mesmas podem contemplar proporções maiores do que aquelas exclusivas geradas pelo empreendimento, ou seja, o empreendimento pode realizar medidas que proporcionam o bem comum e dessa forma possibilite o desenvolvimento econômico.

No entanto, uma vez que as linhas de raciocínios aqui expostas podem ser válidas, torna-se necessário a divulgação desta concepção, bem como a definição de instrumentos que torne essas premissas mais presentes, de forma que fique claro ao empreendedor qual seu papel social em um centro urbano, especialmente no momento de definir as intervenções a serem realizadas para a cidade.

Por último, vale salientar que todas as análises aqui realizadas visam instigar reflexões sobre o tema e não expressam necessariamente a verdade absoluta. Além disso, o intuito com essa reflexão não é aumentar o ônus de implantação de empreendimentos e sim fazer com que a inserção destes nos centros urbanos ocorram de maneira sustentável, cumprindo sua função social e econômica, propiciando assim o desenvolvimento sustentável.

Referências

ARAÚJO, R. P. Z., “Contradições e possibilidades da regulação ambiental no espaço urbano”. Tese (Doutorado). Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009.

BELO HORIZONTE, Câmara Municipal: Lei Municipal N° 7166 de 27 de Agosto de 1996 que estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no Município de Belo Horizonte.

BRASIL, Congresso Nacional: Lei Federal 10.259 de 10 de Julho de 2001, Estatuto da Cidade: regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legislacao>. Acesso em: 20 Abril. 2009.

BRASIL, Congresso Nacional: Lei Federal 6.938 de 1981 que estabelece a política nacional de meio ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama>. Acesso em 02 Fev. 2009.

BRASIL, Conselho Nacional de Meio Ambiente: Resolução Normativa do CONAMA 01/1986 que regulamenta os procedimentos para licenciamento ambiental. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama>. Acesso em 15 Abril. 2009.

FERRARI, C., “Curso de Planejamento Municipal Integrado”. Coleção Mackenzie. Editora Pioneira. São Paulo, 1979.

MATTOS, L. P., “Estatuto da Cidade Comentado: Lei 10.257 de 10 de julho de 2001”. Editora Mandamentos. Belo Horizonte-MG, 2002.

MINISTÉRIO DAS CIDADES, “Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos”. Junho de 2004.

OLIVEIRA, A. U., “A lógica da especulação imobiliária”. In: Ruy Moreyra (org.). Geografia: teoria e crítica - o saber posto em questão. Petrópolis: Vozes, 1982.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos. A cidade como um jogo de cartas. São Paulo, Projeto Editores, 1988.