



O Comércio de Rua e a Questão Urbana. Programa de ruas comerciais do Município de São Paulo até 2004.

Mauro Scazufca
sepla_mauro@guaruja.sp.gov.br

APRESENTAÇÃO

As atividades caracterizadas pelo comércio, principalmente os pequenos estabelecimentos independentes, que identificam o terciário em nossas cidades, têm enfrentado uma situação de dificuldade econômica nesta mudança de século.

Esta teve origem nas últimas décadas do século XX, devido a diversos fatores, como excesso de pontos de venda, surgimento de grandes redes de varejo, macro áreas de compras estruturadas e mesmo mudança de hábitos dos consumidores, quanto ao local e forma de efetuar as compras.

Esta situação tem um rebatimento direto no espaço urbano, verificado pela decadência ou diminuição de importância de extensas áreas, principalmente nos centros das cidades, mas também em áreas periféricas ou centralidades secundárias.

As cidades se defrontam com esta situação de ter áreas dotadas de infra-estrutura, que num rápido espaço de tempo entram em decadência em diversos aspectos.

A reversão destas situações se tornou objeto de diversas iniciativas, envolvendo os poderes oficiais locais e centrais e também atores ligados à iniciativa privada, diretamente prejudicados.

Estas ações têm produzido resultados, com melhor ou pior reversão da situação inicial, trazendo geralmente uma forma de atuação com uma característica importante que é a parceria entre o poder público e associações formadas pela sociedade civil.

Esta metodologia de trabalho participativo em intervenções no espaço urbano é uma das questões consideradas como prioritárias no desenvolvimento deste trabalho.

Como forma de análise mais direta destes pontos colocados, o trabalho enfoca o programa desenvolvido na cidade de São Paulo, entre os anos de 2002 e 2004.

INTRODUÇÃO.

As cidades têm assistido a deterioração de muitas de suas áreas tradicionais de comércio varejista, principalmente devido à implantação de grandes projetos concentradores da atividade comercial, como shopping centers e hipermercados. A concorrência com espaços de maior conforto para as compras tem piorado a situação econômica do comércio de rua, o que traz como consequência a aceleração da degradação do espaço urbano que envolve estes centros comerciais, principalmente nos centros históricos das cidades, mas também em seus sub-centros regionais.

Em São Paulo, atores presentes em áreas comerciais tradicionais têm manifestado desejo de se reciclarem e adotarem coletivamente um novo padrão urbanístico para fazerem frente a esta realidade.

Em 2002, a Prefeitura sistematizou um programa para receber estas propostas e implantar projetos urbanísticos localizados em áreas delimitadas pelo comércio varejista, que tem por objetivo a melhoria em diversos sistemas urbanos, como infra-estruturas diversas, calçamento, acessibilidade, paisagismo, comunicação visual, sinalização e mobiliário urbano, entre outros, além do aprimoramento da gestão dos espaços objeto de intervenção através da adoção de parcerias na implementação das ações de conservação, segurança e outras. Com três projetos implantados, entendemos que fica possível visualizar programas semelhantes em outras localidades, com financiamento em parceria entre o público e o privado e que procurem também uma melhor gestão do espaço público além de modernização das entidades e das unidades de comércio varejista.

HISTÓRICO E DESENVOLVIMENTO

O comércio de rua.

Caracterizamos como comércio de rua principalmente aquele que é praticado em imóveis lindeiros a vias públicas.

Também outros como aquele que é praticado diretamente no espaço público, geralmente através de ambulantes, mas também em espaços fixos como bancas de jornal e comerciantes de produtos diversos com permissão de fixação de seu ponto comercial no espaço público. Passagens através de galerias privadas ou semipúblicas por terem acesso irrestrito da população também podem estar nesta classificação.

A principal caracterização está realmente no porte e na forma administrativa deste comércio, ou seja quando falamos de comércio de rua estamos nos referindo a pequenos estabelecimentos, com gerenciamento familiar ou por poucos associados geralmente estabelecimentos com pequeno aporte de capital.

Também são considerados os pontos franqueados de marcas consolidadas ou pequenas filiais de redes de varejo.

A definição realmente é difícil, apesar de no imaginário ser possível visualizar o “comércio de rua”.

Estão excluídos desta tipologia os grandes magazines, os grandes hipermercados e principalmente os shoppings centers, que são conjuntos de lojas reunidos em espaços fechados e privados.

A questão espacial, ou seja a característica pública e aberta acaba por caracterizar com maior facilidade.

Aproveitamos alguns parágrafos de Heliana Vargas, transcritos de Espaço Terciário, para esta difícil definição:

As técnicas de venda vão mudar, a localização e os formatos desses locais de troca também, mas a base de todos eles será aquele módulo mínimo, individual conhecido como loja que é a evolução das pequenas tendas, barracas ou bancas que adquirem a condição de ser permanente, mas que ainda coexistem.

A loja propriamente dita continua a ter uma relação muito forte com o espaço aberto e público, isto é, com a rua. Esses espaços varejistas, não planejados, que acontecem nas ruas, procurando servir e ao mesmo tempo usufruir a existência de consumidores, têm sobrevivido bravamente através do tempo, independentemente dos ataques do comércio planejado e não planejado.

O desenvolvimento varejista não-planejado é aquele gerado espontaneamente, por meio do aparecimento de estabelecimentos comerciais, construídos ou não para esta finalidade, característico da formação dos próprios centros urbanos.

O comércio e o espaço urbano.

Definido principalmente por sua interface direta com o espaço urbano, com o espaço público das ruas e praças das cidades, este tipo de comércio praticamente coincide com a formação das cidades a milhares de anos.

O desenvolvimento destas coincide com o das atividades comerciais em seus espaços, desde sempre concentrando áreas caracterizadas por esta atividade em praças centrais e nas feiras livres.

Estes espaços foram à razão de viagens para a troca de mercadorias e conseqüentemente do próprio desenvolvimento das áreas urbanas ou do processo de formação das cidades.

Esta afirmativa perdura através dos séculos, variando em dimensão, complexidade e importância de acordo com o próprio progresso da sociedade.

As pequenas cidades geralmente concentram sua atividade comercial na área central, que acaba tendo a freqüência de um grande número de habitantes para efetuar as compras.

Conforme as cidades tem uma dimensão maior, tendem a formar novos centros comerciais com dimensões menores que o central, que concorrem entre si e com o centro original central.

Os centros urbanos mais complexos além destes centros regionais, formam também centros de produtos definidos, caracterizados por um mesmo ramo do comércio, que tem atratividade de consumidores que extrapolam seu limite urbano, configurando áreas do chamado turismo de compras.

A concentração da atividade comercial em imóveis de determinadas áreas urbanas acaba por imprimir uma característica urbanística determinada, com intensa atividade no horário comercial e aspecto desértico nos demais horários, devido à falta de concentração de habitações nestas áreas.

O chamado comércio de rua, apesar de sua difícil definição, como já dito tem em uma de suas características o gerenciamento familiar e o pequeno aporte de capital, o que leva para uma certa tradição e dificuldade de adaptações a rápidas mudanças socioeconômicas das comunidades.

Atualmente vivemos uma fase de alterações de hábitos de consumo das pessoas, associado a mudanças rápidas de formas de organização comercial devido à evolução tecnológica.

Paralelamente o avanço econômico de diversas sociedades capitalistas apontou para situações múltiplas de acúmulo de capital, possibilitando grandes investimentos em centros comerciais privados.

Estes puderam ser planejados e construídos com diversos confortos para os usuários, desde estacionamentos e condicionamento de ar até serviços de segurança, alimentação e lazer entre outras.

A facilidade de locomoção incentivou grupos empresariais a adquirir grandes áreas em novos locais nas cidades, atraindo consumidores para estes.

O comércio de rua se viu pela primeira vez numa situação de competitividade com uma nova forma de organização do comércio, ou seja, os comércios em espaços com características privadas, grandes edificações afastadas da rua ou do espaço público.

Concorrência difícil, visto que pela caracterização privada, centralizada e de grande porte, pode fornecer aos consumidores novas formas de conforto, até então impensáveis nas ruas.

Balsas demonstra esta mesma conjuntura em Portugal:

Os projectos especiais de urbanismo comercial financiados pelo programa PROCOM geraram, pela primeira vez, em Portugal um debate alargado sobre a importância do planeamento comercial e da revitalização comercial

do centro das cidades. A necessidade de se conseguir uma maior participação do sector privado neste esforço conjunto, assim como a necessidade de se conseguir financiamentos sustentáveis, outros que não apenas os subsídios públicos, leva a que seja necessário encontrar respostas adequadas para uma efectiva revitalização do comércio tradicional no centro das cidades.

Concomitante com este processo de concorrência, que trouxe decadência a muitos dos antigos pontos comerciais e conseqüentemente aos espaços urbanos por este ocupado, começaram a aparecer iniciativas de requalificação destes espaços, com formas diferentes em cidades de diversas regiões do mundo.

Este processo que começa a aparecer nos anos 60 do século 20 vem evoluindo continuamente há cinquenta anos.

Programas de incentivo ao comércio de rua.

Programa de Ruas Comerciais do Município de São Paulo.

Comércio varejista e requalificação de áreas urbanas, experiência da Prefeitura de São Paulo, 2002/2004.

- 1 - Iniciativas isoladas para melhorias urbanas, com participação de atores privados já aconteciam em diversas áreas da cidade, porém sem unidade e sistematização.
- 2 - Intenções de implementação de novos projetos faziam parte do cotidiano, sendo expostas em várias portas representadas por diferentes departamentos da PMSP.
- 3 - A situação de decadência urbanística e de desordem ou queda da atividade econômica eram e ainda são uma constante em muitas áreas comerciais.
- 4 - A concorrência dos shoppings centers tem aumentado vertiginosamente nas últimas duas décadas.
- 5 - A democratização da gestão da cidade tem aproximado a sociedade civil das tomadas de decisões.

Todas estas e outras características, somadas a vontade política de implementar projetos de desenvolvimento urbano centrado na atividade econômica, formaram a conjuntura que naturalmente desenvolveu um programa para implementar ordenadamente projetos de intervenção em áreas comerciais.

O acúmulo de conhecimento técnico da PMSP, sistematizado em um grupo de trabalho colocou os principais marcos lógicos do programa, a saber:

- Parcerias públicas e privadas.
- Metodologia participativa.
- Multidisciplinariedade, caracterizada por não restringir o programa a ações urbanizadoras, mas incluir ações de gestão pós-obras e de estruturação e capacitação das associações da sociedade civil.

CONCLUSÕES

Principais desafios.

A multidisciplinariedade e complexidade da intervenção urbana, em todas as suas ações e principalmente nas interfaces, são a principal dificuldade a ser enfrentada.

Quando esta intervenção ocorre em área já ocupada e se coloca como marco metodológico a existência de parcerias e consensos entre os diversos atores, este fator cresce de importância.

A falta de prática em ações participativas, por parte da sociedade civil, a desconfiança sobre a efetividade quanto aos compromissos anunciados pelo poder público, também são fatores inibidores destas intervenções.

De fato a mobilização dos diversos coletivos de lojistas contatados não foi uma tarefa fácil e na maior parte das vezes inibiu a continuidade das ações, adiando a implantação de diversas intervenções.

Podemos afirmar que nesta primeira etapa o maior limitador da abrangência do programa foi a pequena participação da sociedade civil, levando a um constante questionamento da validade da metodologia adotada.

De fato a vontade do poder público em realizar determinadas intervenções acabou por esbarrar na pequena adesão do setor privado.

Pelo observado, paralelamente as alegações de dificuldades econômicas, registram desconfiança quanto à efetivação dos empreendimentos, visto a pequena prática de parcerias na gestão de nossas cidades.

Após uma primeira teorização sobre a capacidade e disposição de investimento dos atores privados, influenciados por aqueles que procuravam a PMSP com projetos ousados quanto a dimensão da intervenção urbanística, a realidade do contato com o coletivo destas mesmas comunidades e não só com as lideranças patrocinadoras dos projetos, mostrou que as intervenções deveriam ser de menor impacto, principalmente na contrapartida privada.

Assim iniciativas de consenso, como rebaixamento da infra-estrutura aérea teve que ser adiadas e a contrapartida privada ficou melhor definida com sendo a construção de novas calçadas e peças de mobiliário urbano.

Este modelo mais simples foi o que passou a ser propagado nas diversas áreas e foi o que conseguiu ser implementado.

Urbanísticas.

O próprio crescimento acelerado de São Paulo, produziu uma situação de falta ou pouca qualidade do registro do ambiente construído, esta afirmativa se aplicada ao sub-solo, traz uma situação mais dramática, que foi um dificultador do trabalho.

A infra-estrutura presente nos locais de intervenção, apesar de seu pequeno impacto, reuniu o interesse de dezenas de empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos.

A mobilização e consenso destes para a realização das intervenções foi sempre um processo muito trabalhoso, que para ter maior qualidade exigiria um prazo de maturação dos projetos inadmissíveis na conjuntura proposta, visto que o “momento quente” da mobilização da parceria precisava ser aproveitado.

O próprio espaço físico existente nas diversas áreas e principalmente seu inter-relacionamento com o entorno e com toda a cidade também foram um inibidor de intervenções maiores e um dificultador na concepção dos projetos.

De fato o leito carroçável em São Paulo já é muito disputado no trânsito e a CET, empresa gerenciadora deste processo e importante atora pública deste programa tem uma resistência conceitual histórica à diminuição de suas dimensões.

Por outro lado à presença em grande quantidade de pedestres nestas áreas, em muitos casos já trafegando pelo leito conjuntamente com os automóveis, levava naturalmente a concepção de projetos que ampliavam as calçadas, configurando o conflito de interesses.

A conciliação possível, ao menos nas intervenções implantadas foi a diminuição de áreas de estacionamento, incorporando estas as calçadas sem diminuir as faixas de tráfego.

Outra questão de difícil enfrentamento foi a questão da publicidade ou dos anúncios.

Primeiramente nos próprios imóveis, citada abaixo mas também o desejo de financiarem as intervenções em troca de publicidade de impacto patrocinada por terceiros, utilizando o

espaço público, o que não é permitido pela legislação municipal e não foi considerado adequado pelo grupo da COMIRC.

De fato esta discussão foi recorrente nas diversas comunidades trabalhadas, porém sem nenhum caso foi apresentada uma proposta efetiva para implantação deste tipo de projeto. Em consultas efetuadas pelo grupo da COMIRC a publicitários, a viabilidade deste tipo de troca não ficou comprovada.

Legais

Como já mencionado a opção de oficializar o programa através de decreto e não da formulação de um projeto de lei a ser aprovado pela câmara municipal, trouxe duas conseqüências distintas e opostas.

Positiva foi a rapidez, que possibilitou a imediata implantação do programa e de seus primeiros projetos.

Negativa foi o posicionamento do COMIRC apenas como órgão consultivo e facilitador, sem poder para aprovação dos projetos, o que fez com que os mesmos retardassem nos diversos departamentos da PMSP e passassem por crivos excessivamente setorizados, que diminuíram sucessivamente o impacto das intervenções.

De fato, apesar dos diferentes atores públicos estarem mobilizados para o teor do programa, as estruturas dos departamentos, acostumadas a pensar a cidade sub-sistemicamente interferiram continuamente sobre a ótica parcial de suas especialidades, desconsiderando características generalistas.

A oficialização por decreto trouxe ainda do ponto de vista das parcerias a forma da adesão espontânea não obrigatória, como marco regulador, o que foi um dificultador constante para a mobilização de recursos privados.

Esta queixa foi repetida continuamente por estes atores, em especial suas lideranças e parcelas mobilizadas, que não conseguiam expandir a idéias dos projetos nas respectivas áreas sob a alegação “mas e aqueles que não vão contribuir...”.

Organizativas.

Outra questão que dificultou o processo de implementação do programa foi a constatação da pequena representatividade e falta de visão empreendedora presente com as associações de lojistas contatadas.

Não por acaso foi a Rua João Cachoeira a primeira a implantar seu projeto, justamente por ter uma situação evoluída, com seu coletivo mobilizado em ações locais de gestão, como policiamento próprio e principalmente por ter introjetado o espírito empreendedor da intervenção, tendo concretamente patrocinado pesquisa sobre a demanda de seus consumidores e ter realizado projeto urbanístico básico bastante coerente com o que foi implantado.

Nas demais associações verificamos falta de representatividade, com a maior parte dos lojistas distante de suas lideranças e histórico de mobilizações apenas parciais, por ocasião de datas como natal ou de campanhas de fundo social assistencial.

As reuniões de mobilização para os projetos geralmente acabavam com uma pauta reduzida a questões imediatas e cotidianas como limpeza, segurança ou camelôs.

Fica distante desta conjuntura a abertura do debate da intervenção para outras temáticas, como mix de lojas, estacionamentos privados gerenciados coletivamente, entre outras.

A falta de qualidade de alguns serviços públicos, a princípio deveria ser resolvida pelo próprio poder público, sendo as propostas de gestão compartilhada e suplementação de serviços pela iniciativa privada rebatida por argumentações do tipo “ já pagamos excessivos impostos, a concorrência com a informalidade econômica é desleal...” .

Principais conquistas e facilidades.

A principal conquista foi a própria existência do Programa, como uma metodologia para implantação de projetos urbanos visando a recuperação da atividade econômica do pequeno comércio.

A demanda da sociedade pela implantação deste era latente, com grande fluxo de iniciativas sendo apresentadas a locais diversos dentro da administração municipal.

Iniciativas isoladas que eram parcialmente realizadas não chegavam a configurar uma prática e muito menos a criar uma forma de atuação sistematizada.

O fato de o setor privado ter uma porta de entrada na PMSP e ter uma forma de trabalho pré-definida para balizamento das ações foram a principal conquista e sem dúvida prenunciam a forma de multiplicar estas atividades.

O interesse de inúmeros grupos de lojistas pelo programa, espalhados na cidade por áreas comerciais com diferentes perfis sócio-econômicos, a grande cobertura dada pela imprensa aos projetos efetivamente implantados e também as novas propostas que foram apresentadas no processo também demonstram o acerto desta iniciativa.

As agências de financiamento multilaterais também demonstraram interesse.

O BNDES afirmou que se trata de iniciativa financiável pelo banco, pois induz o crescimento de atividade econômica, demonstrou especial atenção a possibilidade de repassar os recursos diretamente a iniciativa privada, como uma nova modalidade em suas práticas.

O BID, dentro do Programa Ação Centro, em desenvolvimento pela PMSP, desde os primeiros contatos elegeu o Programa de Ruas Comerciais como um dos projetos a serem financiados na cidade.

BIBLIOGRAFIA

Associação Viva o Centro. Panfleto, 2003.

BALSAS, Carlos José Lopes, O Urbanismo Comercial e as Parcerias Público-Privado para a Gestão do Centro das Cidades, Ensinaamentos da Experiência Estrangeira, Sítio Observatório do Comércio, 2000.

COMIRC (Comissão de Implementação de Intervenções em Ruas Comerciais da Cidade de São Paulo). Caderno interno da PMSP, 2002

IPPUB (Instituto de Planejamento Urbanístico de Blumenau). Rua XV Reurbanizada, Prefeitura Municipal de Blumenau – Off set, 2001.

MARICATO, Ermínia et al. .Planejamento Territorial Urbano E Política Fundiária 3, Cadernos MCidades. Ministério das Cidades., 2004.

NBR 6492, 9283, 9284, 9050

Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 1996.

Rio Cidade – O Urbanismo de Volta às Ruas

SEMPLA (Secretaria Municipal de Planejamento) , Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, 2002-2012. Editora SENAC, 2004

VARGAS, Heliana Comin, 2001, Espaço Terciário, Editora SENAC.

VARGAS, Heliana Comin. O Comércio E Os Serviços Varejistas: Principais Agentes e Sua Inserção Urbana, artigo publicado.

VARGAS, Heliana Comin. O Comércio Varejista E Políticas Urbanas: Uma Dificil Conversa, artigo publicado.

Quadro caracterizador das intervenções planejadas.

Rua	Alargamento de calçadas	Enterramento de infra-estruturas	Uniformização de pisos de calçadas	Introdução de novo paisagismo	Introdução de mobiliário urbano personalizado	Regularização de comércio informal	Recuperação de fachadas	Introdução de comunicação visual em espaço público	Acessibilidade de universal	Alteração do viário	Modificação na iluminação pública	Parcerias nos serviços públicos
João Cachoeira												
Joaquim Nabuco												
25 de Março		OK										
Amauri												
Consolação		OK										
Gasômetro												
Augusta												
Santa Ifigênia												
José Paulino		OK										