

# O COMÉRCIO VAREJISTA E POLÍTICAS URBANAS: UMA DIFÍCIL CONVERSA

Heliana Comin Vargas\*

Publicado na revista SINOPSES . São Paulo: FAUUSP . n 34. p20-30 abril de 2001.

Publicado anteriormente numa versão preliminar, nos Anais do Seminário Internacional sobre avaliação dos instrumentos de Intervenção urbana. São Paulo: FAUUSP, 1993 p 51-66.

## Resumo

O presente artigo faz uma análise de como as atividades de comércio e serviços varejistas foram consideradas nas legislações e políticas urbanas da cidade de São Paulo, desde o final do século XIX.

Como forma de esclarecimento sobre a lógica de funcionamento desta atividade na sua relação com a cidade são, também apresentados, inicialmente, alguns elementos importantes sobre a especificidade desta atividade econômica e os principais agentes que atuam no setor.

É mostrado, então, que a forma de controlar o avanço das atividades varejistas no espaço urbano adotou ênfases diferenciadas, no correr do tempo, como resultado de alterações no contexto socio-econômico da cidade, sendo possível a identificação de cinco períodos distintos.

A análise encerra-se com uma discussão sobre a situação observada atualmente, que indica a existência de um excesso de oferta varejista, impactando, negativamente, sobre a qualidade ambiental urbana e aponta aspectos a serem considerados na implementação de políticas urbanas mais apropriadas que facilitem o diálogo entre a atividade varejista e a cidade.

## Abstract

The analysis of the relationship between retailing and services activities and the urban policies is the main goal of this article.

With this purpose, it is presented, firstly, some aspects of the performance of this economic sector and how the main important retailing agents operate in the city.

It is also showed how the retailing and services activities advances were controled by the local government, throughout time, in the city of São Paulo,

---

\* Heliana Comin Vargas é arquiteta e economista, Profa Dra da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, junto ao departamento de Projeto no grupo de disciplinas de Planejamento Urbano e Regional. E-mail – [hcvargas@usp.br](mailto:hcvargas@usp.br)

according to changes in the social and economic context. Five important different periods were identified.

The analysis finishes with a discussion about the present situation which points out an excess of the retailing and services offer in the city which is provoking a negative impact in the urban life. It also brings some contributions to subsidize adequate urban policies which can lead to a better dialogue between retailing and services activities and the urban space.

## **1-INTRODUÇÃO**

Qualquer trabalho que envolva a relação comércio e cidade deve iniciar-se por uma compreensão da origem desta relação que embora simbioticamente gerada, nunca teve a devida atenção por parte dos planejadores e administradores urbanos, e pela academia de uma maneira geral, no cenário brasileiro.

Só recentemente, devido ao impacto de grandes empreendimentos de comércio e serviços no ambiente urbano, seguido pela crise do emprego, onde abrir um comércio passa a ser a única alternativa, bem como devido à preocupação com a imagem da cidade por finalidades turísticas, a atividade começa a ocupar posição de destaque no processo de gestão urbana, tanto pelo potencial de desenvolvimento econômico (geração de emprego e renda) como social (abastecimento, recreação e lazer).

Neste sentido, o comércio e serviços varejistas devem ter lugar de destaque em qualquer política urbana que se pretenda séria e eficaz no sentido do desenvolvimento urbano pois, interfere decididamente nos seguintes fatores:

- Geração de receita e renda na medida que efetua a distribuição dos produtos gerados pelos demais setores da economia, participando da cadeia produtiva (indústria e agricultura), fornecendo serviços à produção e ao consumo;
- Geração de oportunidades de trabalho, principalmente numa situação de desemprego estrutural;
- Abastecimento da população nas suas diversas escalas de consumo;
- Reforço da centralidade contribuindo para o desenvolvimento de outras atividades sociais inerentes ao ser humano (cultura, recreação e lazer e troca em sentido amplo);
- Reforço da atratividade urbana, promovendo a geração de rendas externas através da oferta diferenciada de bens e produtos de caráter regional, inclusive da atividade turística.;

- Interferência na qualidade de vida urbana em sentido amplo que inclui desde às possibilidades de consumo até à qualidade do ambiente urbano. (ambiente construído, e oportunidades), na escala local e regional.

No caso do setor de comércio e serviços varejistas é muito difícil identificar-se aonde termina o econômico e começa o social e vice versa e aonde sai o individual e entra o coletivo, já que este é um setor que pela sua natureza aproxima: produtores diretos (os próprios comerciantes) e indiretos (outras empresas); consumidores diretos (que se abastecem no comércio) e indiretos (que usufruem ou são afetados pelo nível do desenvolvimento varejista enquanto atividade econômica através das famosas economias de aglomeração); e, moradores e visitantes pelo alcance local ou regional da atividade.

Além disso, o exercício desta atividade, sua diversidade e a forma como ela manifesta-se fisicamente têm um reflexo direto sobre a imagem física e mental da cidade que se reflete, diretamente, sobre a qualidade ambiental urbana para a coletividade local e externa.

As formas de intervenção no espaço e na economia urbana adquirem formatos diferentes de acordo com as características dos diversos agentes, sejam eles: os pequenos comerciantes independentes, os ambulantes, os grandes estabelecimentos varejistas, o capital imobiliário voltado às atividades varejistas, ou, o e-commerce ou comércio virtual. Cada um deles age, diferentemente, sobre o espaço urbano e interfere, diversamente, sobre o desenvolvimento econômico e social. (Vargas, 2000)

É preciso ressaltar que, embora interdependentes, estes atores apresentam divergências cabendo, portanto, ao poder público gerenciar estas relações no interesse da coletividade..

Toda esta situação é suficiente para explicitar os conflitos decorrentes do desenvolvimento desta atividade, não apenas entre os diversos agentes que atuam no setor, mas também, entre estes agentes e os seus consumidores, ou entre o varejo e os demais usos urbanos. Ressaltando-se aqui a grande disputa pelo uso do espaço público.

A complexidade com que as nossas grandes cidades apresentam-se, hoje, passa a exigir novas formas de controle sobre a atividade, exigindo ousadia na elaboração de normas e códigos de conduta e de funcionamento, assim como restrições ao uso e ocupação do solo urbano, diferenciados de acordo com as especificidades setoriais, e maleáveis de acordo com a mudança na dinâmica urbana e na evolução do varejo.

A partir da apresentação de um quadro evolutivo da inserção da atividade nas políticas urbanas da cidade de São Paulo, com alguns exemplos pontuais de outras cidades, traça-se um perfil atual da situação do comércio varejista na cidade. Baseado em pesquisas e observações recentes da evolução do sistema varejista, e do desenvolvimento urbano, apontamos nossas dúvidas e idéias para possíveis formas de controle da atividade no

espaço urbano, em busca da manutenção da vitalidade da atividade e dos padrões de qualidade ambiental urbana.

## **2.A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS URBANAS NA CIDADE DE SÃO PAULO**

Tendo como o principal exemplo a cidade de São Paulo, é possível observar mudanças na legislação urbana com relação às atividades de comércio e serviços varejistas como resultado de mudanças no contexto socioeconômico.(Vargas,1993)

Todavia, quanto mais a sociedade descobre maneiras de controlar o desenvolvimento urbano, mais dificuldades ela enfrenta em modificar as leis para responder às novas demandas, num mundo onde a única certeza é a alta velocidade das mudanças.

O controle do desenvolvimento das atividades de comércio e serviços varejistas na cidade de São Paulo, adotou ênfases diferenciadas no correr do tempo, como resultado de alterações no dinamismo econômico da cidade, que passou de capital da província à metrópole do café, depois transformou-se na maior cidade industrial do país, e hoje assume a condição de cidade terciária sob o impacto da globalização.

O controle das atividades de comércio e serviços varejistas, na cidade de São Paulo, evoluiu desde o tempo do Império (1822), de um controle do comportamento individual, para o controle da distribuição de gêneros alimentícios (abastecimento), da localização dos estabelecimentos comerciais, da descentralização das atividades varejistas, do controle de impacto de grandes empreendimentos e, finalmente, deve enfrentar, no momento, o controle da oferta varejista.

### ***o controle do comportamento individual (1870-1900)***

Na época do Império (1822-1889), quando São Paulo torna-se capital da província de São Paulo, e centro administrativo de destaque, e atinge uma população de cerca de 30.000 hab., em 1872, a ênfase das "políticas urbanas", de um modo geral, voltava-se, basicamente, ao comportamento dos cidadãos, inclusive quanto ao relacionamento do vendedor com o comprador.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> É interessante observar que o aparecimento dos códigos e leis através da história deveu-se à intensificação das trocas, de forma a garantir os acordos assumidos entre compradores e vendedores. Assim, é interessante ressaltar o Código de Hamurabi que unificou, na Mesopotâmia, o sistema de pesos e medidas (Várzea, 1937). Este código, segundo Childe (1966), tentava organizar a atividade varejista mais do que os direitos e obrigações dos cidadãos. E, de acordo com Burns (1965), tinha como princípio "os compradores que se acatelem", onde os lucros eram privilegiados.

A leitura das leis, atos e resoluções deste período, (Vargas, 1993) quer realizados pelo governo da província de São Paulo, quer pela sua municipalidade, permite concluir que tanto o controle das edificações como o funcionamento da cidade detinham-se, principalmente, nas questões relativas à disciplina da atividade humana individual e, conseqüentemente, do relacionamento entre pessoas. Estas medidas visavam garantir, fundamentalmente, a integridade física de seus habitantes através do controle dos padrões de higiene, moral e segurança.

Quanto ao funcionamento das atividades urbanas como um todo, destacavam-se as seguintes medidas: controle do tráfego de veículos puxados por animais, com a regulamentação dos seus condutores e da atividade de carga e descarga ; garantia do silêncio e sossego público proibindo gritos e tumultos; garantia da moral regulando as vestimentas e os atos considerados obscenos; garantia da integridade física dos cidadãos regulando a circulação de animais pelas ruas e proibindo a colocação de vasos em janelas, o lançamento de detritos nas ruas , a abertura de portas e janelas para o exterior em altura inferior a 3m, exigindo também o recolhimento das águas pluviais em calhas.(note-se que as edificações na área mais central eram obrigadas a serem construídas no alinhamento da rua).

No caso específico das atividades varejistas, a regulamentação seguia a mesma ótica, ou seja, a proteção do indivíduo, no caso, o consumidor. A municipalidade devia garantir que a oferta e distribuição das mercadorias se realizasse de forma correta quanto à aferição de pesos e medidas, mantendo a qualidade dos produtos e a forma de acondicionamento para garantir os padrões de saúde.

Outra preocupação presente desde cedo referia-se ao controle do horário de funcionamento das casas comerciais cujo limite máximo atingia às 22 horas, exceção feita aos estabelecimentos de diversões e hotéis que podiam permanecer abertos até às 24 horas. Esta preocupação parecia estar voltada, principalmente, ao controle do horário de trabalho dos funcionários. Aliás, o Código de Posturas de 1886 incorporava uma série de artigos característicos de uma legislação trabalhista.

Além destas medidas de controle do funcionamento da atividade varejista, acontecia também a construção de mercados municipais, voltados à distribuição de gêneros alimentícios, com controle exclusivo da municipalidade. (TOLEDO, 1981)

Já naquela época (NEVES, 1976), estes mercados enfrentavam a concorrência do comércio ambulante 1, chamado de "casinhas" que interrompiam o trânsito, no triângulo comercial.

Assim até por volta do final do século XIX, no que tange a atividade de comércio e serviços varejistas, a grande preocupação das políticas adotadas consistia em garantir: o abastecimento da população, principalmente quanto aos gêneros alimentícios, a qualidade das mercadorias com relação a

higiene e saúde, e a exatidão das quantidades vendidas. Para tanto, a municipalidade respondia pelo grosso da distribuição junto à população, através dos mercados municipais sobre os quais detinha a exclusividade, podendo portanto, controlar adequadamente a qualidade dos serviços de seus arrendatários.

### ***controle da distribuição de gêneros alimentícios (1900-1930)***

A partir de 1872 quando os trilhos das estradas de Ferro atingem as novas áreas cafeeiras do oeste da província, inicia-se o grande desenvolvimento da capital, cuja renda gerada em torno da produção e comercialização do café, sem dúvida, animava o desenvolvimento das atividades varejistas. A Metrópole do Café duplica a sua população nos 20 anos seguintes e fecha o século com 240.000 hab., passando a ocupar o segundo lugar entre as cidades do país.

Nas políticas públicas, a preocupação com as atividades varejistas consistiram na organização da distribuição de gêneros alimentícios à população através, inicialmente dos mercados municipais e, posteriormente, por intermédio dos mercados francos.

Ao crescimento populacional da capital associou-se a expansão física da cidade, e uma mudança na estrutura funcional das diversas atividades urbanas. Até 1880, a residência da classe alta e média localizava-se no próprio triângulo central, misturada com as casas comerciais e pequenas oficinas. A partir daí, iniciou-se a diversificação das funções e o aparecimento, no entorno do velho centro, de bairros operários e bairros de alta renda, assumindo o triângulo uma característica, cada vez, mais comercial. (NEVES,1976)

Este grande grande dinamismo associado ao aumento expressivo da população significava, em última medida: aumento do número de edificações e da velocidade de suas construções, aumento do tráfego de veículos nas suas áreas mais centrais, necessidade de descentralização do comércio de gêneros alimentícios e, maior atenção aos padrões de higiene e saúde, agora não mais possível de serem controlados apenas em nível individual.

Quanto à atividade comercial varejista, a municipalidade procurava manter ainda a exclusividade na distribuição de gêneros de primeira necessidade, através de estabelecimentos do tipo mercado municipal, negando à particulares a abertura de tal tipo de negócio. Era uma forma de garantir a qualidade dos serviços ao consumidor, com controle total por parte do Estado. As praças do mercado passavam a ser regulamentadas (Ato 11 de 23/09/96), com horários de funcionamento, controle sanitário e da qualidade dos produtos vendidos, da conduta dos funcionários e dos frequentadores.

Dois aspectos passaram a se destacar no tocante ao desenvolvimento das atividades de comércio e serviços na cidade. O primeiro deles referia-se à necessidade de descentralização das atividades de abastecimento da

população devido ao aumento da demanda que, além de exigir um maior número de pontos de distribuição, precisava acompanhar a população que passava a se dispersar pela área urbana.<sup>2</sup>

Outro tipo de comércio que carecia de regulamentação, era o comércio informal, de ambulantes que passava a congestionar o trânsito na cidade e interferir na qualidade da aparência das áreas mais centrais. Assim, o Ato 28 15/12/98 passou a regulamentar o estacionamento e as localizações de tableiros, engraxates, carrinhos, quiosques, nas ruas e praças do perímetro central da cidade.

Fora deste perímetro, a autorização era dada desde que houvesse uma distância mínima entre eles (10m), tivessem tamanhos específicos e aspectos agradáveis, além de renovar as licenças anualmente.

No entanto, grande parte da preocupação com o desenvolvimento das atividades de comércio e serviços varejistas ainda estava voltada ao controle sanitário, e ao horário de fechamento dos estabelecimentos.

Inicia-se, também, o sistema de concessão de licenças especiais, com cobrança de taxas, para a abertura de certos estabelecimentos, fora do horário estabelecido. Estas licenças especiais eram concedidas desde que se garantisse o sossego da população e a ordem pública e não tivessem os mesmos empregados trabalhando em dois turnos (o ato 443 de 09/01 12, ato 1433 de 18/05/20 e uma série de outros dispunham sobre fechamento das casas comerciais). Na verdade, era uma forma bastante usual de aumentar a arrecadação municipal.

No entanto, já em 1910, a incapacidade de construção de um maior número de mercados e, provavelmente, devido a sua inviabilidade financeira em localizações periféricas, de densidades demográficas baixas, criava-se uma forma de abastecimento da população, semelhante aos mercados periódicos da Idade Média, que aconteciam em locais diferentes no diversos dias da semana. O Ato 710 de 25/08/14 criava os mercados francos na cidade (feiras) em praças, ruas avenidas ou em qualquer lugar do município, previamente designados, para a venda de gêneros alimentícios, uma ou mais vezes por semana, das 6 às 11 horas, sendo a limpeza realizada por conta da prefeitura. (Ato 717 de 23/09/14)

Se o comércio de gêneros alimentícios e outros mais seguiam a população rumo à periferia, as atividades terciárias de cultura e diversões tendiam a se concentrar, cada vez mais, na área central da cidade, incentivadas pela municipalidade, fazendo nascer um mercado para o estabelecimento de hotéis.

---

<sup>2</sup> Fatos como a autorização para a construção de um mercado para verduras no largo da Concórdia (lei 263 de 14/08/96), um mercado diversificado em Pinheiros (Lei 1240 de 20/09/09) ou o aparecimento de estabelecimentos comerciais na Av Paulista, passíveis de controle (Lei 626 de 07/02/03) e, do início da concessão com incentivos à iniciativa privada da construção e exploração de mercados, são exemplos sintomáticos da existência deste processo de descentralização. (Lei 305 de 18/06/97)

A descentralização da população e o crescimento da área urbana passavam a exigir outros procedimentos para a administração, controle e formas de fiscalização da sua área urbana, bem como uma maior quantidade de recursos.

Com a finalidade de taxar e arrecadação de impostos municipais, a cidade passara a ser dividida, já em 1893, em 4 perímetros (lei 64 de 16/10/93). Esta divisão passou a princípio a ser utilizada também, para disciplinar a localização e funcionamento de determinadas atividades urbanas, principalmente, quanto sobre a localização de estúbulos. Podendo-se dizer que aí se encontra o embrião de um zoneamento para a cidade.

Quanto à localização dos usos comerciais, as menções são ainda bastante discretas, surgindo com o código "Artur Saboya", Lei nº 3427 de 19/09/1929, consolidado pelo Ato nº 663 de 10/08/34 que abrangeu também as disposições constantes de Leis e Atos, em vigor nesta data, referentes a construções, arruamentos, etc. Esta lei inaugura um novo período do controle da atividade de comércio e serviços varejistas na capital.

### ***controle da localização das atividades varejistas (1930-1980)***

No seu artigo 40, a lei 3427 de 19/09/29 dividia o município de São Paulo em quatro zonas: a zona central, a zona urbana, a zona suburbana e a zona rural. Este código também criava algumas zonas de uso estritamente residenciais (art 40), salientando que a prefeitura poderia permitir a criação de núcleos comerciais para atender à necessidade da zona.

Para tanto, seria necessário que os interessados apresentassem projeto completo de localização e construção desses núcleos, e a anuência de 75% dos proprietários de imóveis dentro de um círculo de 400m de raio, com centro no núcleo a se estabelecer. Neste círculo também não seria permitido a instalação de mais de um núcleo comercial. A localização preferencial para tais núcleos seriam os cruzamentos das vias principais, ou destas com vias secundárias.

A localização dos mercados particulares também foi regulamentada com o intento de evitar a perturbação do sossego das áreas residenciais e do congestionamento do tráfego. Assim proibiu-se a instalação: na zona central; nas zonas residenciais existentes e nas que viessem a ser estabelecidas; a menos de 2 Km de mercados municipais e a menos de 1 Km de outro mercado particular já licenciado; e, no alinhamento das vias principais de tráfego.

Existia, na verdade, um esboço de medidas de controle de impacto causado pelas atividades comerciais de maior porte, sugerido também pelo artigo 533 que se referia à concessão de autorização para a instalação de mercados,

desde que houvessem projetos de controle do tráfego gerado, sem prejuízo do tráfego existente .

A partir de 1930, devido a grande depressão de 1929 e à II Guerra Mundial, que retardou a industrialização em São Paulo e reduziu, drasticamente, as exportações de café, o sistema varejista viu-se diretamente afetado, tanto do lado da oferta como da demanda. Desta forma, o setor não teve condições de se desenvolver, permanecendo sem alterações substanciais no período.

Este ritmo de urbanização ainda lento, e o fraco dinamismo das suas atividades econômicas, ainda não haviam acirrado a disputa pela terra urbana e os conflitos entre as diversas atividades na cidade. Assim, medidas significativas para o controle do uso e ocupação do solo urbano como um todo, principalmente, no que dizia respeito ao uso comercial, não aconteceram.

De qualquer forma, a medida que a população crescia e se expandia, espontaneamente o comércio a seguia acompanhando os principais eixos radiais de transporte, os quais se transformaram em eixos comerciais. A ausência de transporte individual mantinha a zona central, na posição de principal polo de atração comercial. Na realidade, este esquema funcionou a contento até 1950 quando a população da cidade supera, então, os 2 milhões de habitantes.

Entre 1945 e 1955 novas indústrias instalam-se, a agricultura começa a utilizar-se de novas técnicas e o êxodo rural intensifica-se em busca de melhores condições de vida. A explosão demográfica inicia-se.

Em 1950, Robert Mose em seu relatório intitulado "Programa de Melhoramentos Públicos para a Cidade de São Paulo", salientava que a cidade precisava de uma lei moderna de zoneamento que, além de estabelecer restrições ao volume das edificações, regulamentasse mais claramente o uso do solo e simplificasse o controle pela unificação de muitos decretos do Código de Obras. (SAGMACS, 1957)

A Av. Paulista começava a ser alvo da atenção dos grandes empreendimentos imobiliários , promovendo o início de um deslocamento do Principal Centro de Negócios na sua direção. No entanto, ainda iria demorar muito tempo para que esse deslocamento começasse a provocar um processo de deterioração da área central.

Foi ainda na década de 50 que a legislação edilícia passou a se preocupar com a dinâmica das atividades varejistas , estabelecendo a obrigatoriedade de construção de galerias cobertas em algumas ruas do centro da cidade.(lei nº5114 de 28/02/57)

Nos cinco últimos anos da década de 60, o tráfego na cidade de São Paulo redundara num verdadeiro caos. A indústria nacional de automóveis já havia

produzido mais de 1 milhão de veículos, grande parte dos quais permanecendo em São Paulo. (LIMA FILHO, 1971)

O processo de metropolização da cidade de São Paulo já se iniciara

Em 1964 iniciou-se em São Paulo a construção do primeiro Shopping Center Brasileiro que demorou alguns anos para adquirir maturidade mercadológica e constituir-se em um marco histórico para a atividade comercial varejista, que só viria a acontecer na década seguinte.

Assim no final da década de 60 e início da de 70 a distribuição espacial da atividade varejista, devidamente retratada pelos levantamentos realizados para a elaboração do Plano Urbanístico Básico para área metropolitana de São Paulo, publicado em 1968 (SAO PAULO, 1968), apontava que apenas 8% da área urbana era usada para fins comerciais. Deste montante, um terço localizava-se na zona central e o restante ocupava os principais eixos radiais numa extensão máxima de 12km ao redor do núcleo central e, através dos centros comerciais de determinados bairros ou sedes de outros municípios da área metropolitana. (BRUNA, 1975)

As demais aglomerações comerciais da área metropolitana de São Paulo constituíam-se por alguns grupos de lojas ou mesmo um certo número de estabelecimentos esparsos nas áreas residenciais, de atendimento exclusivamente local.

O grande congestionamento das áreas centrais, indicavam à necessidade de adoção de uma política descentralizadora da atividade comercial.

A política básica sugerida pelo Plano Urbanístico Básico (PUB) era a de descentralizar também as atividades varejistas que se encontravam na área central da cidade e, simultaneamente, impedir que novas lojas aí se implantassem, propondo a criação de núcleos ao longo de corredores estratégicos dotados de alta acessibilidade e de equipamentos de infraestrutura, como também núcleos menores distribuídos pela cidade. Ao lado dessas funções, a política proposta fomentava a coexistência de usos residenciais de alta e média densidades de modo a incentivar o aparecimento de escritórios, escolas, hospitais e clubes. (BRUNA, 1975)

Além desses corredores, as políticas propostas indicavam para a criação de centros sub-regionais nas principais concentrações periféricas da região metropolitana. Escolhidos entre os centros já existentes teriam uma função importante como intensificadores da descentralização do emprego terciário e como orientadores do crescimento urbano. Desse modo, em tais centros desenvolver-se-iam algumas atividades exclusivas do Centro Metropolitano. Para tanto, essas áreas deveriam conter um comércio diversificado, serviços de escritórios, consultórios, a administração regional, centros de ensino superior, assistência médica e sanitária e serem servidos pelo menos por uma estação de metrô. (BRUNA, 1975)

Numa escala hierárquica inferior, as propostas de descentralização previam centros secundários representados por algumas sedes de municípios, distritos ou bairros de certo porte e grau de concentração. Sua função seria a de oferecer, às áreas residenciais mais próximas, atividades varejistas de recreação e medico-sanitárias e transporte coletivo de caráter diversificado de menor raio de influência. Por outro lado, para atendimento das necessidades quotidianas da população, estavam previstas a formação de centros locais cuja implementação seriam objeto de projetos específicos fugindo à alçada metropolitana (BRUNA, 1975).

Como instrumentos para a implementação de tal política de descentralização varejista os planejadores indicavam a realização de: intervenções indiretas, através de investimentos públicos em equipamentos, o incentivo à construção de Shopping Centers e agrupamentos de pequenas lojas; e, de intervenções diretas através de normas e regulamentações a respeito do uso do solo para as atividades comerciais. (SÃO PAULO, 1968)

A lei de Zoneamento de 1972, baseou-se nas soluções sugeridas pelo PUB. Suas constatações, recomendações e sugestões embora não tivessem sido transformadas em medidas executivas, conseguiram influenciar na elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI - 1971).

Foi através deste PDDI que se estabeleceram os níveis de unidades territoriais como base para a lei de Zoneamento. Estas eram em número de três, hierarquicamente definidas, segundo os princípios do modelo hexagonal de Christaller<sup>3</sup>. Cada nível agregava equipamentos sociais, estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços característicos, respectivamente, do uso quotidiano, (caminhada a pé); do uso diversificado e eventual; e, do uso especializado e raro. Esta intenção de hierarquização passou para a legislação de Parcelamento, uso e ocupação do solo Lei nº 7805 de 01/11/72, através da diferenciação de categorias dos diversos usos. (SINIBALDI, 1974)

No que se refere ao uso comercial e de prestação de serviços varejistas, esta lei, alterada e complementada pela Lei 8001 de 24/12/73 realizou uma classificação dos estabelecimentos pelo tamanho da área construída e pelo tipo de mercadoria ou serviço oferecidos.

A partir desta definição, a permissão para instalação destas categorias acontece conforme restrições impostas para cada zona de uso então criadas, a princípio em número de oito.

Na realidade, a primeira observação a ser feita refere-se à quase total possibilidade de inclusão dos usos comerciais e de serviços em quaisquer das zonas. O que realmente oferecia algum impedimento era o tamanho da área construída<sup>4</sup>. É necessário enfatizar que o controle da área construída

<sup>3</sup> Com relação à Christaller ver: Berry, J.L. Berry. Geography of Market Centers and Retail Distribution. New Jersey: Englewood Cliff, Prentice Hall, 1967.

<sup>4</sup> As atividades varejistas de uso local (C1, S1) eram (e ainda são) considerados os estabelecimentos com menos de 250m<sup>2</sup> de área construída, e relacionadas ao uso

considerava cada unidade separadamente e esquecia que juntos formariam uma grande área de compra.

Do ponto de vista da distribuição das zonas na cidade, pode-se perceber, pela análise da legislação, que a Lei de Zoneamento praticamente ratificou a situação já existente em termos de uso e ocupação do solo, conforme levantamento realizado pelo PUB, tanto a nível das zonas de uso como dos corredores, colaborando sensivelmente para o processo espontâneo de descentralização.

No entanto, a reserva de áreas para o uso comercial varejista mais intenso, nem sempre foi garantia para que o desenvolvimento destas atividades aí ocorresse, pois para isso o mercado é que dita as regras.(MARCONDES,1988 & OLIVA, 1981). Por outro lado, o impedimento destas atividades em zonas exclusivamente residenciais levou ao aparecimento de pequenos núcleos comerciais no seu entorno imediato.

O que passou a acontecer a partir de então, foi uma série de mudanças sucessivas na lei de zoneamento: ora aumentando o número de zonas; ora mudando o perímetro das existentes; ora acertando conceitos; ora incluindo elementos novos que a evolução urbana da cidade passaria a exigir.

Na década de 70 juntamente com o crescimento industrial e com as transformações modernizantes na agricultura, houve um processo de oligopolização industrial e a concentração do capital distribuidor varejista.

Nesta década, juntamente com as mudanças de relacionamento dos diversos setores da economia e da própria estrutura organizacional das instituições varejistas ocorreram também alterações na preferência das localizações.

Assim, se de um lado, as áreas centrais de comércio iniciaram um processo de deteriorização em virtude das dificuldades de trânsito, falta de transportes coletivos de bom nível, perda de população de maior poder aquisitivo, de outro lado, as próprias modificações estruturais das lojas varejistas, como o aumento de área construída e de terreno, tornaram imprescindível para a sobrevivência do setor varejista, a descentralização de suas atividades.(LIMA FILHO, 1975)

Um dos aspectos mais importantes das mudanças ocorridas na década de 70 refere-se então, à proliferação de estabelecimentos varejistas ditos modernos, na cidade, estado e país; à concentração do capital varejista; e, ao aumento significativo da escala dos empreendimentos imobiliários que passam a crescer progressivamente em São Paulo.

A grande maioria dos comerciantes passou a desenvolver suas operações em instalações do tipo hipermercado, sendo que a cidade, segundo Oliveira Lima (LIMA FILHO, 1975), tinha também neste momento, uma estrutura

---

residencial; as atividades varejistas diversificadas ( C2. S2) eram aquelas com áreas construídas superiores à 250m<sup>2</sup>, relacionadas ou não ao uso residencial); e C3, S3 relacionadas ao setor atacadista.,

varejista, fluxos viários, taxas de densidade, capazes de absorver a expansão dos Shopping Centers o que , na verdade, só veio a ocorrer na década de 80. ( Vargas, 1992)

Os conjuntos comerciais passaram a ser numerosos e os conjuntos de escritórios começaram a ser projetados.

A partir de 1975, o arquiteto Carlos Bratke (BRATKE, 1985) , juntamente com outros arquitetos da família começaram a procurar áreas alternativas na cidade, para a implantação de edifícios de escritórios. As premissas eram : terrenos baratos, fácil acesso viário, possibilidade de expansão, proximidade de bairros residenciais, ausência de grandes construções na redondeza.

Na realidade, era uma forma de criar o seu próprio negócio, enquanto arquiteto. Esta atitude do capital imobiliário à procura de oportunidades novas, associado a arquitetura de um único arquiteto, embora de forma lenta, no início, colaborou para mais uma expansão ou deslocamento do centro de negócios, em direção às marginais Pinheiros onde a procura de grandes áreas para a construção de grandes edifícios podia ser atendida. (VARGAS, 1996)

Nos anos 80, o processo de concentração do capital nos principais ramos do comércio varejista, mantendo um completo predomínio das grandes redes de lojas, dos super e hipermercados, pelo menos nos maiores núcleos urbanos intensificou-se. Mas, acontece também, com grande intensidade , o predomínio dos Shopping Centers, que embora representassem áreas comerciais concentradas, estiveram submetidas, a princípio, aos grandes capitais imobiliários.(VARGAS 1988)

A localização dos SCs passa a ser definida, principalmente, pela disponibilidade de área na região e da sua propriedade. A partir daí, a propaganda e as atividades oferecidas é que transformam o local num lugar privilegiado. (VARGAS, 1992)

Para as prefeituras, os SCs passam a ser estabelecimentos altamente desejáveis, passando também a investir no setor. Além de criar empregos, melhoram a imagem da cidade, renovam as áreas do entorno, fornecem equipamentos as cidades, possibilitam o aumento da arrecadação, colaboram para o retorno das salas de cinema e teatro e de grandes áreas de lazer.

De qualquer forma , a grande intensidade com que tem aparecido, o porte dos empreendimentos, a forma como escolhem a localização e o seu poder de transformação do espaço urbano imediato, chamaram a atenção dos planejadores quanto ao impacto que provocavam no entorno, e da sua capacidade indutora do crescimento urbano.

Um pouco diferente de outros países, a discussão esteve centrada sobre o impacto destes empreendimentos com relação às mudanças no uso do solo,

aumento da densidade, do preço do solo e do congestionamento do tráfego, nas áreas do entorno.

Foi raramente observado neste momento, reclamações de pequenos varejistas com relação a uma competição injusta de preços praticada pelos grandes, como aconteceu na França ( Lena, 1980) ou Holanda ( Borchert, 1988). O processo de deterioração das áreas tradicionais de compras causado pelo surgimento dos Shopping Centers Periféricos, como ocorrido no EUA (Carey, 1988), ou a demora em aceitar as grandes lojas como o ocorrido na Inglaterra (Howard, 1988) para proteger os antigos centros urbanos, também não foi verdade no caso de São Paulo.

### ***controle do impacto de grandes projetos (1980-2000)***

Com relação ao impacto na área urbana, vários aspectos podem ser levantados: a valorização do solo, o congestionamento do tráfego e a mudança de uso e densidade do entorno imediato, dentre outros.

No seu artigo 11, inciso I, item j, o Plano diretor de 88 passou a exigir a elaboração de relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente RIMA para todos os empreendimentos de grande efeito na área urbana. Sendo que a lei 10.506 de 1988 transfere para empreendimentos particulares as despesas das obras e serviços relacionados com a operação do sistema viário decorrentes da sua implantação. (MOREIRA, 1991)

As exigências quanto aos relatórios sobre o impacto de grandes empreendimentos surge também como uma forma de fornecer infra-estrutura para a cidade, pois, se exigirá do empreendedor o custeio de todas as obras e medidas atenuantes ou compensatórias do impacto previsível. Nesta categoria, no que nos diz respeito, incluem-se empreendimentos para fins não residenciais e industriais, com área construída maior ou igual a 20.000 m<sup>2</sup> ou área de estacionamento coberta ou descoberta maior ou igual a 20 000m<sup>2</sup> ou área de terreno maior ou igual a 40.000 m<sup>2</sup>.(SÃO PAULO, 1991)

Na ânsia de criar recursos , a municipalidade incentivou a construção indiscriminada de estabelecimentos de comércio e serviços de grande porte, com área construída superior ao estabelecido no zoneamento em vigor, através de um dispositivo legal chamado "Operações Interligadas" Em troca desta concessão, os empreendedores assumem a construção de habitações populares, e outros equipamentos para a cidade, e comprometem-se a minimizar o impacto destes grandes projetos, por intervenções no sistema viário local. O Estado, falido, cada vez mais, tem lançado mão de concessões em troca dos equipamentos e dos recursos originados do setor privado.

Embora esta situação de negociação com a iniciativa privada seja importante, é necessário que o impacto ocasionado, seja analisado cuidadosamente, caso a caso , e que seja feita uma revisão da legislação quanto a permissão de instalação de grandes equipamentos.

Devido ao fato dos Shopping Centers serem capazes de criar localizações, produzindo efeitos dinamizadores em locais não devidamente equipados por infra-estrutura, podem provocar, ao mesmo tempo, uma valorização imobiliária expulsando a população original, e congestionando a região.

Ao mesmo tempo que os grandes empreendimentos podem ser responsáveis pela deterioração de centros urbanos tradicionais, eles podem agir como revitalizadores das áreas centrais, se nelas inseridos.

Assim, medidas de controle da localização dos grandes empreendimentos varejistas, da adoção de políticas de revitalização das áreas de comércio tradicionais, medidas de apoio ao pequeno comerciante, são elementos fundamentais para que o desenvolvimento da atividade de comércio e serviços varejistas aconteça de forma satisfatória, tanto do ponto de vista do negociante, do consumidor, e do cidadão, isto é, daqueles que vivem da cidade e na cidade.

### ***Controle sobre a oferta varejista (2000.....)***

Atualmente, o que pode ser visto nas nossas cidades é um aumento indiscriminado da oferta de estabelecimentos comerciais e de serviços varejistas não acompanhado por uma aumento de demanda.

O problema dos pequenos varejistas que costuma reclamar do avanço dos estabelecimentos do tipo Shopping Center e das grandes lojas não parece ser, agora, o maior problema. Algumas pesquisas estão mostrando que o que tem crescido é uma competição entre os próprios pequenos varejistas. (FUPAM, 1999)

Numa situação de baixo crescimento econômico, com altas taxas de desemprego, todos pensam que podem ser comerciantes. Isto pode ser observado não apenas entre pequenos comerciantes, mas também entre ambulantes.

Esta mesma forte concorrência pode ser também observada entre os Shopping Centers e grandes lojas conforme mencionado anteriormente. (CHIARA, 1999)

Alem deste fato, a concorrência é ainda maior se considerado que as antigas áreas atacadistas passaram a vender a varejo e o surgimento de grande quantidade de *outlets* (vendas direto das fábricas), por toda a parte.

Concorrência através do preço, promoções prêmios e publicidade alcança o limite se a demanda não seguir a oferta.

A cidade torna-se um enorme Bazaar, onde os negócios trabalham no limite da sobrevivência e contribuem para a deterioração das áreas tradicionais de compras, onde todos competem por espaços nas áreas de maior fluxo de consumidores.

Este processo de deterioração conduz à perda de qualidade urbana que não apenas afeta seus habitantes mas também a economia urbana.

Portanto, as áreas de compras tradicionais deveriam ser olhadas como se fossem Shopping Centers, usando estratégias semelhantes para manter a vitalidade de seus negócios. Isto significa: como controlar o número e tipo de lojas; como estimular a melhor combinação entre elas (tenant mix); como garantir o fluxo de consumidores (âncoras, polos geradores de fluxos); como promover eventos para atrair mais público; como melhorar a imagem destas áreas.

Estes são apenas alguns pontos iniciais a serem pensados para a recuperação destas áreas.

Neste cenário de grande oferta varejista, não podemos esquecer o impacto do E-commerce no meio urbano. Ao mesmo tempo que concorre com o varejo tradicional, ele contribuirá para o aumento do fluxo de mercadorias e conseqüentemente de veículos nas áreas urbanas. O serviço de entregas levará o deslocamento na cidade ao limite do caos.

### **3. ESPECIFICIDADE SETORIAL**

Outro aspecto de grande complexidade, principalmente na cidade de São Paulo, além da mistura do caráter regional e local, refere-se às especificidades locais dos diversos setores urbanos, da diversidade cultural de sua população cosmopolita, da configuração da estrutura urbana, da arquitetura pre-existente, da propriedade fundiária e da convivência simultânea dos dois setores da economia, o de ponta e o tradicional, semelhante ao que ocorre no setor industrial.

Assim, embora sem perder a visão de conjunto, os diversos agentes devem ser objeto de políticas urbanas específicas, variáveis de acordo com as especificidades setoriais. Esta diversidade entre as soluções e o desenvolvimento local, devem rebater-se para uma escala de planejamento global da cidade, aumentando as oportunidades e opções de produção e consumo de seus residentes, pelo reforço da atratividade da cidade.

Esta especificidade setorial, se devidamente ratificada e trabalhada, pode contribuir para a ampliação das rendas e empregos locais, na medida que, se devidamente divulgada, poderá gerar atratividade turística, não apenas para os moradores da cidade como um todo, mas também, como complementação ao turismo de negócios, aumentando o tempo de permanência dos visitantes, nos finais de semana, e aumentando a taxa de ocupação dos hotéis da cidade.

Estas políticas setoriais, devem sempre ter, internamente à cidade, um caráter de complementariedade e solidariedade, e não de competitividade, para poderem reforçar economia urbana como um todo.

## 4. EM BUSCA DE CAMINHOS

O que pode ser observado através da evolução das políticas urbanas é o distanciamento entre a dinâmica da vida urbana onde as mudanças ocorrem cada vez mais rápido e as políticas urbanas, traduzidas muitas vezes, através de legislações urbanas pontuais, que apresentam grande dificuldade para seguir estas mudanças na mesma velocidade. Com relação às atividades varejistas, a velocidade e o impacto no espaço urbano assumem proporções ainda mais dramáticas.

O controle chega sempre atrasado e nunca proporciona um diálogo correto, porque quem faz a lei não considera, ou não conhece o suficiente sobre o desenvolvimento varejista. Estas condições sempre promovem uma situação onde o retrato da cidade nunca está de acordo com a legislação urbana e em muitos casos apresenta-se contrária a economia urbana e a vida urbana.

Algumas políticas urbanas têm sido tentadas no mundo. Algumas delas, como em Singapura (Lee, 1999) e Japão (Fujimoto, 1999), com a intenção de recuperar as áreas tradicionais de compras e ajudar os pequenos varejistas independentes tentam trabalhar em conjunto comerciantes-poder público. Elas promovem associações entre varejistas para diminuir custos e melhorar a qualidade dos serviços, da publicidade, do ambiente construído, da manutenção e da produtividade. Estas políticas também incluem políticas de crédito para varejistas e consumidores.

Outras políticas, realizadas somente pelo poder público, restritas à melhoria do espaço construído, acreditam ainda que a melhoria do espaço físico, isoladamente, é capaz de responder pela recuperação da vitalidade urbana e, conseqüentemente, do comércio tradicional.

O desafio agora, não é apenas controlar os conflitos entre os diversos agentes e, entre estes e o espaço urbano. É mais do que isto. Significa contribuir para a economia urbana ajudando a recuperar e a manter a dinâmica urbana, o abastecimento do consumidor, a geração e manutenção de empregos, renda e receitas.

Neste sentido, políticas urbanas e legislação urbana relativas às atividades varejistas deveriam começar a repensar, ou simplesmente a pensar, os aspectos abaixo relacionados:

- O que , devem hoje ser consideradas atividades incômodas;
- Aonde termina o interesse individual e começa o coletivo;
- O que deveria ser considerado como espaço público e seu uso;
- Como dar tratamento diferenciado para diferentes setores;
- Como melhorar as áreas urbanas, levando em conta não apenas o aspecto físico mas, também, os tipos de negócios mais apropriados;
- Como controlar a quantidade e a qualidade (tenant-mix) como acontece nos Shopping Centers;
- Como trabalhar com a estrutura fundiária urbana ( tamanho, propriedade, heranças);

- Como considerar as horas de abertura do comércio na sua relação trabalhista, num mundo 24 horas;
- Como usar o direito social da propriedade, incluído na Constituição Federal, para auxiliar no processo de revitalização urbana;

Finalmente, é preciso considerar estas atividades urbanas em seus dois intrínsecos significados, como uma força social e com força econômica, conforme explicado anteriormente. É necessário, também, analisar os diferentes agentes de acordo com os respectivos interesses e formas de relacionamento com o espaço urbano, respeitando as especificidades dos diversos setores da cidade. Talvez assim, as políticas públicas para o comércio e serviços varejistas possam ser mais eficientes em busca de uma melhor qualidade de vida urbana .

## 5. BIBLIOGRAFIA

- BORCHERT, Johan G. (1988) Planning for retail Change in the Netherlands. *Built Environment* v.14, n.1, p. 22-37.
- BERRY, J.L.Brian. (1967) *Geography of Market Centers and Retail Distribution*. New Jersey: Englewood Cliff, Prentice Hall.
- BRUNA, G.C.at alli. *Setor Comercial da Grande São Paulo*.FAUUSP. São Paulo, 1975.
- BRATKE, Carlos. *Arquiteto Carlos Bratke*. Cadernos Brasileiros de Arquitetura. Projeto Editores Associados Ltda, São Paulo, nº 16, vol 15, out.1985.
- BURNS, Edward Macnall. (1965) *História da Civilização Ocidental*. Porto Alegre: Globo.
- CAREY, Robert J. (1988) *American Downtowns: Past and Present Attempts at Revitalization*. *Built Environment*, v.14, n. 1, p. 47-59.
- CHIARA, Marcia. (1999) Número de Lojas vazias em Shopping é recorde. *Estado de São Paulo*.August 15<sup>th</sup>, 1999. Caderno Economia, p. B3.
- CHILDE, Gordon. \*1966) *O que aconteceu na História*. Rio de Janeiro: Zahar.
- CAUWE, Maurice. (1968). *Une école d'urbanisme concerté. L'urbanisme comercial*. *Urbanisme*. n. 108/109, p.4 -7.
- DAVIDSON, William .R.; SWEENEY D.J.; STAMPFL W. R. (1988) - *Retailing Management*. 6 ed. New York: John Wiley & Sons.
- FUGIMOTO, H.; SASAKAWA, Y.; KUBO Y.(1999) *The structure and problem of small Retailers in Japan*. Apresentado na 6<sup>TH</sup> INTERNATIONAL CONFERENCE ON RECENT ADVANCED IN RETAILING AND SERVICES SCIENCE. EIRASS, Porto Rico)
- FUPAM (1999). *Fundação Para a Pesquisa Ambiental. Estudo das Características dos Negócios da Área Central do Município de Santo André no processo de Revitalização urbana*. não publicado .São Paulo: Prefeitura do Município de Santo André.
- HOWARD, Elizabeth; DAVIES, Rose .(1988) *Issues in Retail Planning within the United Kingdom*. *Built Environment*, v..14. n.1, p.7-21.
- LEE, Sim Loo. (1999) *Government Policies Towards the Small Retailers: The Case of Singapore*. Apresentado na 6<sup>TH</sup> INTERNATIONAL CONFERENCE IN RECENTS ADVANCES IN RETAILING AND SERVICES SCIENCE. EIRASS, Porto Rico.
- LENA, Hyacinthe. (1980) *L'urbanisme Comercial*. *Urbanisme*, n. 179/180, p. 66-69.
- LIMA FILHO, (1975) *Alberto de Oliveira. Distribuição espacial do comércio varejista da Grande São Paulo*.Instituto de Geografia da Universidade de São Paulo. São Paulo.
- LIMA FILHO, (1971) *Alberto de Oliveira. Shopping Centers- EUA. vs. BRASIL: Uma análise mercadológica*.FGV, Rio de Janeiro.
- MARCONDES, Cláudia de B. (1988) *O Poder de Transformação Urbana da Legislação de uso e ocupação do Solo do município de São Paulo*. FAUUSP. Dissertação de mestrado apresentada à EPUSP. São Paulo.
- MIGLIORINI, V. L.B. (1991) *Controle do Desenvolvimento Através da Determinação de padres Espaciais Urbanos*.EPUSP. São Paulo. Dissertação de Mestrado apresentada no EPUSP.

- MOREIRA, A.C.M. (1991) Relatório de Impacto de Vizinhança. no prelo.
- NEVES, José Augusto (1976). História de São Paulo e análise das propostas feitas. Trabalho de Graduação Interdisciplinar, FAUUSP.
- OLIVA, Yara, C.C. (1981) Preço e controle do uso do solo urbano. FAUUSP. Dissertação de mestrado apresentada à FAUUSP. São Paulo, 1981.
- SAGMACS. (1957) Estrutura Urbana da aglomeração Paulista. Pesquisa Lebrecht. São Paulo: SAGMACS.
- SAO PAULO- Coletânea de Leis, Atos e resoluções da Província e do município de São Paulo. 1873 à 1992.
- SINIBALDI , Domingos. (1974) O Zoneamento e a Paisagem Urbana de São Paulo. FAUUSP, Trabalho de graduação Interdisciplinar, 1974.
- TOLEDO, Benedito L.. (1981) São Paulo: Três Cidades em um Século. Duas Cidades, São Paulo.
- VARGAS, Heliana C.(1990) Eficiência da Intervenção do estado na Localização Comercial. ANAIS, III Encontro Nacional da ANPUR.
- VARGAS, Heliana C. Searching for a business architecture (1995). Paper presented in the International Conference- Spatial analysis in Environment- Behaviour Studies. Eindhoven.
- VARGAS, Heliana C. (1992) Comércio: Localização estratégica ou estratégia na localização. tese de doutoramento apresentada à FAUUSP, 1992.
- VARGAS, Heliana C. (1993) Comércio e serviços varejistas nas políticas urbanas da cidade de São Paulo. Seminário Internacional sobre Avaliação dos instrumentos de Intervenção urbana. São Paulo : Anais. São Paulo: FAUUSP/FUPAM, p 51-66.
- VARGAS, Heliana C. (2000) A Lógica do Espaço Terciário: o lugar, a arquitetura e a imagem do comércio. Tese de Livre Docência. FAUUSP, 2000.
- VARZEA, Afonso. (1937). História do comércio. São Paulo: Francisco Alves.