

Parceria público-privada para ordenamento urbano e geração de renda: caso do Circuito das Compras

Bruno Fernando Reis Malburg

Flavio Papelbaum

Antônio Fernando da Fonseca Martins*

Resumo

Melhorando a qualidade da estrutura à disposição de comerciantes de rua e clientes, de modo a organizar essa atividade de alto apelo popular, e observando as restrições urbanísticas e o direito dos moradores à circulação, limpeza e segurança, o Circuito das Compras de São Paulo dará oportunidade de aumento de arrecadação – e, consequentemente, de evolução social – a pequenos empreendedores. Ao mesmo tempo, requalificará e devolverá à população área hoje degradada da cidade. O interesse demonstrado pelo grupo privado que ganhou a disputa pela concessão do negócio caracterizou-se pelo pagamento de outorga bastante superior ao valor mínimo previsto. Trata-se também de um exemplo de como chegar-se a soluções através da colaboração interfederativa, nesse caso entre prefeitura e Governo Federal. A cessão do uso de um terreno desativado viabilizou o projeto.

Palavras-chave

Ordenamento urbano. Comércio popular. Geração de renda. Regularização. Coordenação intergovernamental.

* Respectivamente, engenheiros e advogado do BNDES. Este artigo é de exclusiva responsabilidade dos autores não refletindo, necessariamente, a opinião do BNDES.

Abstract

Improving the quality of the structure available to traders and customers, in order to organize this activity of high popular appeal, and observing the urban constraints and residents' right to movement, cleaning and safety, the Shopping Circuit of São Paulo will provide the opportunity to increase the revenue collection – and, consequently, to increase the social evolution – of small entrepreneurs. At the same time, the Circuit will re-qualify and return to the city's population a currently degraded area. The interest shown by the private group that won the competition for the business concession was characterized by the payment of grants well above the foreseen minimum amount. The Circuit is also an example of how to get to solutions through inter-federative collaboration, in this case, between the City Hall and the Federal Government. The cession of the use of a deactivated land made the project feasible.

Keywords

Ordering the urban environment. Street commerce. Generating income. Legalization. Intergovernment coordination.

Introdução

Mostrar como a parceria entre o poder público e a iniciativa privada pode ser utilizada não apenas para projetos de infraestrutura, mas também em projetos sociais, é o objetivo deste artigo. Ele foi estruturado com esta introdução – em que é exposto um resumo do histórico do cenário brasileiro que deu origem às migrações para os centros urbanos – seguida de um panorama sobre o comércio de rua em São Paulo, uma descrição do Projeto do Circuito das Compras e, finalmente, a forma como foi conduzido o diálogo com potenciais investidores e comerciantes candidatos a ocupar o centro popular de compras e o resultado do leilão de concessão.

O exemplo da requalificação do comércio de rua, em área concorrida da cidade de São Paulo, mostra não ser utopia compatibilizar o desenvolvimento urbano ordenado com a geração de emprego e renda por pequenos comerciantes.

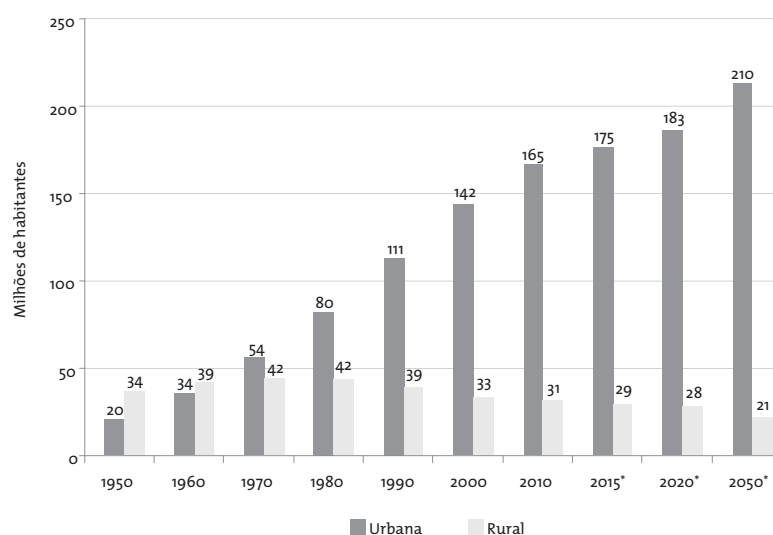
Com o crescimento das cidades brasileiras, as regiões urbanas passaram a ser ainda mais pressionadas em sua capacidade de adaptação e expansão não só pela necessidade acelerada de ampliar sua infraestrutura de serviços públicos e moradia, mas também pela carência de postos de trabalho para a população.

A partir da segunda metade do século XX, o Brasil tornou-se um país urbano, ou seja, mais de 50% de sua população passou a residir nas cidades. O processo de urbanização acelerou-se no país a partir da década de 1950. Em 1940, eram 12,9 milhões os moradores das cidades, cerca de 30% da população, enquanto em 1970 esse percentual ultrapassa a metade dos brasileiros, atingindo 55,9%. O Censo de 2000 confirma a tendência, mostrando a população brasileira como majoritariamente urbana, com oito de cada dez habitantes morando em cidades.

Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), no ano de 2010 o Brasil tinha uma taxa de urbanização de 84,2%, com projeções indicando que, até 2050, a parcela da população brasileira que vive em centros urbanos deve atingir os 91% (ver Gráfico 1).

Atualmente, a participação da população urbana no total da população brasileira atinge níveis próximos aos dos países de antiga urbanização da Europa e da América do Norte.

Gráfico 1
População residente, por situação de domicílio – Brasil, 1950-2050



Fonte: Elaboração própria, com base em United Nations – Department of Economic and Social Affairs – Population Division – World Urbanization Prospects, the 2014 revision.

* Projeção da ONU.

Fato característico do processo de urbanização no Brasil é a formação de grandes centros de alta concentração demográfica.

Reforçando tal característica, comparando-a com a experiência internacional, pode-se citar, à guisa de exemplo, o estudo realizado pelo professor Ricardo Machado Ruiz, que, analisando estruturas urbanas no Brasil e nos Estados Unidos, concluiu que:

[...] na distribuição de tamanho de cidades do Brasil há uma predominância dos grandes centros urbanos, enquanto nos EUA as cidades médias tendem a ter uma presença mais marcante. Este fato é captado pelas opostas concavidades das distribuições de tamanho das cidades dos dois países.

Esta conclusão empírica, [...] permite afirmar que, no Brasil, as cidades médias não tiveram oportunidades de crescimento equivalentes às ofertadas para as grandes cidades: houve uma preferência por alguns espaços urbanos, em geral as grandes capitais estaduais (RUIZ, 2005, p. 735).

Além disso, é relevante constatar que o processo de urbanização brasileiro apoiou-se essencialmente no êxodo rural. Com a perda de trabalho no setor agropecuário – seja pela mecanização e modernização técnica do trabalho no campo, seja pelas condições climáticas adversas nas regiões onde a agricultura familiar ainda prevalece, seja ainda pela dificuldade de acesso à terra – e destituídos dos meios de sobrevivência na zona rural, os migrantes dirigem-se às cidades em busca de empregos, salários e, acima de tudo, melhores condições de vida. Muitos desses novos habitantes, por falta de qualificação ou de alternativas de emprego, acabam se dirigindo para o comércio informal, o que afeta e gera consequências para a mobilidade e limpeza urbanas, o comércio regular, a arrecadação de tributos e a segurança dos cidadãos.

Diante disso, o ordenamento urbano passou a se constituir em uma preocupação dos cidadãos das regiões metropolitanas e de suas administrações, sendo o comércio de rua informal um dos componentes dessa questão.

Por um lado, crises econômicas e o contrabando de produtos de pequeno valor, inclusive falsificados, elevaram o número de pessoas que adotaram a alternativa do comércio ambulante, mesmo com o aumento da repressão a essa atividade – somente em 2010, o governo apreendeu R\$ 1,27 bilhão em produtos falsos, contrabandeados e copiados (APREENSÃO..., 2011).

Por outro lado, o grande apelo popular dos produtos oferecidos atrai um volume de clientes considerável, despertando a atenção de grupos que passam a cobrar taxas dos ambulantes para garantir segurança e permitir que se estabeleçam nos grandes polos de vendas, ao mesmo tempo que os usam como canal de distribuição de mercadorias ilegais.

A questão econômica do comércio de rua, associada aos aspectos urbanos das grandes cidades, é abordada pelo professor João Batista Pamplona, ao citar o caso de São Paulo:

Sobre os efeitos do comércio de rua, deve-se perceber que essa atividade não é uma realidade simplesmente maléfica ou benéfica para as grandes cidades. Na Cidade de São Paulo, o comércio de rua desempenha uma importante função “absorvedora de choques” no mercado de trabalho, há relevantes interações entre ele e outros segmentos da economia, além disso esse tipo de comércio provê mercadorias essenciais à população de baixa renda com preços reduzidos e em lugares de fácil acesso. Por outro lado, a presença desregulada de ambulantes alimenta o processo de deterioração do centro histórico de São Paulo, estimula o processo de desvalorização imobiliária, prejudica a fluidez de veículos e principalmente de pedestres, deixa lixo nas ruas, dificulta a ação da polícia e de bombeiros, prejudica o paisagismo urbano, está associada a práticas criminosas de comércio, submete seus trabalhadores a condições precárias de trabalho, com longas jornadas de trabalho e exposição aos desconfortos e perigos das ruas (PAMPLONA, 2009, p. 35).

Todas essas questões – que englobam evasão de impostos, entrada irregular de mercadorias no país, desrespeito aos direitos de marcas e patentes, além de ocupação, loteamento e exploração do espaço público por particulares, com a desordem urbana e problemas à circulação de pessoas e veículos em que isso ocasiona – fizeram com que as administrações municipais passassem a ter a preocupação de adotar soluções que, ao mesmo tempo que organizassem esse tipo de comércio e coibissem a ilegalidade, permitissem aos comerciantes prestar um serviço com mais conforto e qualidade no atendimento aos clientes.

O comércio popular no Centro de São Paulo

Como maior cidade brasileira, é natural que o volume de pessoas que circulam em São Paulo, oriundas tanto da própria cidade como da região metropolitana e de outras regiões do país, seja um atrativo para o comércio em geral. A cidade dispõe de importantes polos de turismo de compras localizados principalmente nos bairros do Brás e do Bom Retiro e nas imediações da Praça da Sé e da Rua Santa Ifigênia, transformando a área central em um centro comercial a céu aberto. Segundo a São Paulo Turismo S.A. (SPTuris), empresa de turismo e eventos controlada pela prefeitura de São Paulo, existiam na cidade, em 2012, 59 ruas de comércio especializadas em 51 segmentos, a maior parte concentrada em polos.

Enquanto o polo do Brás (rua Oriente e imediações) oferece artigos de vestuário e é direcionado ao atacado, atendendo a um público menos sofisticado, as atividades dos lojistas do Bom Retiro são voltadas para um público de melhor padrão socioeconômico em relação às demais áreas, tendo-se caracterizado por oferecer também roupas para os mercados de atacado (de segunda-feira a quinta-feira) e varejo (sexta-feira e sábado). Se o Bom Retiro se destaca

pela presença de equipamentos de cultura e lazer e investimentos públicos – como a construção do Centro de Dança –, o Brás apresenta-se como o maior empregador no comércio atacadista da área, concentrando 33% do total.

Por sua vez, os polos da Sé (distrito que abrange as ruas 25 de Março, Florêncio de Abreu e Barão de Duprat) e da região da rua Santa Ifigênia são conhecidos nacionalmente – um por trazer novidades de todas as partes do mundo e o outro por ser sinônimo de ampla oferta de equipamentos de informática e artigos eletrônicos.

Pesquisa de origem e destino do Metrô de São Paulo indica que cerca de quinhentos mil moradores da Região Metropolitana de São Paulo circulam diariamente pelo comércio de rua da região central da cidade, além de 21 mil turistas de outras localidades e estados brasileiros.

Outros números ilustram as características do público que frequenta esse comércio popular:

- quanto ao meio de transporte, dos 21 mil turistas, 16 mil usam o ônibus, tanto fretado (13 mil) como de linhas regulares intermunicipais ou interestaduais (três mil), enquanto os outros cinco mil utilizam seus próprios veículos (PREFEITURA DE SÃO PAULO, [201-]);
- quanto ao perfil, os turistas de compras são, em sua maioria (41%), vendedores autônomos, os chamados “sacoleiros”. Os atacadistas também representam parcela relevante (36%), sendo os restantes (23%) comerciantes varejistas; e
- quanto ao poder de compra, a mesma pesquisa mostra que o gasto médio por viagem é de R\$ 4.378,00 para os atacadistas (74% pertencentes às classes A e B), enquanto autônomos (51% da classe B e 45% da classe C) gastam R\$ 2.304,00 e varejistas (51% da classe B e 36% da classe C), R\$ 1.191,00 (SÃO PAULO, 2014).

Esse turismo de compras, entretanto, enfrenta dificuldades relacionadas ao processo de degradação da zona central da cidade, como falta de segurança, problemas de mobilidade, precariedade da infraestrutura e concorrência entre economias formal e informal.

A Feirinha da Madrugada é um tradicional ponto de comércio popular da cidade de São Paulo, inicialmente criada nas ruas do Brás, mas que desde 2006 funciona na área denominada Pátio do Pari, terreno pertencente à União, cuja gestão pela prefeitura de São Paulo será descrita a seguir.

A Feirinha funciona, em regra, das 2h às 14h, com maior movimento de ônibus durante as primeiras horas da madrugada. Os consumidores obedecem ao perfil descrito no item anterior, com presença marcante de sacoleiros e atacadistas, que chegam à área em ônibus fretados, de diversas cidades, tanto do interior de São Paulo como de outros estados.

A propósito, destaque-se que o terreno tem extensa área utilizada para o estacionamento desses ônibus de turistas, cujo ponto de atração não se restringe somente à Feirinha, mas também ao comércio popular local, circunstância que acabou por reforçar a centralidade da Feirinha em relação aos polos de comércio da região, em que pese não haver qualquer planejamento público acerca da movimentação e do estacionamento desses veículos.

Figuras 1 e 2

Ocupação desordenada do espaço urbano



Fotos: Acervo da Estruturadora Brasileira de Projetos (EBP).

Caracterizada pela informalidade desde sua gestão, a Feirinha jamais dispôs de infraestrutura adequada para o atendimento aos consumidores, fato que se agravou ao longo dos anos, tanto com o crescimento do número de clientes, atraídos pelos baixos preços praticados, como pelo aumento de ambulantes, ávidos por capturar parte desse mercado.

Na falta de uma presença mais efetiva do poder público, abundam as denúncias na imprensa sobre a dominação do local por máfias, que controlariam a ocupação das áreas pelos comerciantes, cobrando “mesadas” (GRANATO, 2013; MÁFIA..., 2013). Além disso, tais condições de ocupação favoreceriam a compra e venda de produtos piratas (FISCALIZAÇÃO..., 2011; POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013) e de procedência duvidosa pelos ambulantes.

Figuras 3 e 4

Precariedade da infraestrutura da área



Fotos: Acervo da EBP.

A partir da adoção, pela prefeitura de São Paulo, de uma postura mais ativa na gestão da área, ficou evidente que o caos no local proporcionava riscos para todos os que por ali transitavam, o que gerou o fechamento da Feirinha para a realização de obras pela prefeitura ao longo do segundo semestre de 2013. Essas intervenções visavam principalmente atender às exigências de segurança do Corpo de Bombeiros e garantir mínimas condições de infraestrutura na área. Posteriormente, a feira voltou a funcionar.

Apesar de a reforma ter proporcionado o atendimento de exigências básicas, a maior parte dos problemas relatados continuam a afetar comerciantes e clientes.

Diante desse panorama, com o objetivo de equacionar a logística do turismo de compras, substituindo a Feirinha da Madrugada por um centro de comércio popular e de desenvolver economicamente a região central da cidade, a prefeitura de São Paulo resolveu lançar o Circuito das Compras,¹ buscando viabilizá-lo por meio de uma parceria com o setor privado.

¹ Para elaboração dos estudos de estrutura desse projeto, foi emitida autorização para a Estruturadora Brasileira de Projetos (EBP), com base no artigo 21 da Lei Federal 8.987 de 13 de fevereiro de 1995. A empresa foi assim oficialmente autorizada a elaborar estudos de viabilidade, investigações, levantamentos e demais trabalhos de consultoria prévios que servissem de base para que o Poder Concedente – nesse caso, a Prefeitura de São Paulo – pudesse lançar concorrência para seleção do concessionário ou parceiro privado que executasse os investimentos e operasse o projeto.

A autorização concedida à EBP, por força de Lei, não foi exclusiva e estabelecia que sua remuneração seria paga pelo futuro parceiro privado, na assinatura do contrato de concessão. Isso significa que qualquer empresa também poderia se candidatar à elaboração dos estudos, desde que se submetesse às condições de risco ao investir em mão de obra própria ou contratação de consultorias externas, sabendo que só seria ressarcida caso o processo de licitação fosse bem-sucedido e o contrato de concessão assinado.

A EBP, além disso, por imposição estatutária, é impedida de participar da licitação decorrente dos estudos que elabora, não podendo fazer parte da empresa que operará a concessão, nem a ela prestar serviços. Fica dessa forma garantida sua isenção ao assessorar o poder público nos processos de cuja estruturação participa.

O BNDES, por intermédio de sua Área de Estruturação de Projetos (AEP), acompanhou a EBP durante todo o processo dos estudos, com base no Convênio de Cooperação Técnica celebrado entre estas duas instituições. A participação do BNDES se deu conforme as atribuições previstas no referido Convênio, englobando tanto aspectos referentes à modelagem econômico-financeira do negócio, como aqueles relativos à análise legal e estruturação jurídica da licitação.

O Circuito das Compras

O projeto Circuito das Compras é um conjunto de instalações e serviços voltados ao turismo de compras que aprimorará a infraestrutura da região central de São Paulo, com destaque para os quatro principais polos de comércio dessa região. O projeto vem suprir as necessidades básicas de segurança e infraestrutura adequada por meio da construção de um centro popular de compras no Pátio do Pari, um estacionamento de ônibus para os turistas de compras, um hotel, salas comerciais e três centros de apoio ao turista, além de um serviço de ônibus circulares e de transporte e armazenamento de compras.

Os estudos, iniciados em meados de 2010, visavam à entrega à prefeitura de São Paulo de um projeto que, aliado ao evidente valor social e urbanístico, despertasse o interesse de investidores privados, mostrando taxa de retorno atrativa sobre os investimentos.

Isso posto, o potencial do terreno do Pátio do Pari foi analisado de modo a acomodar todos os comerciantes que já trabalhavam nesse local, agregando equipamentos e serviços que proporcionassem um aumento na geração de receita.

O projeto arquitetônico considerou, assim, além dos boxes para os comerciantes, áreas de estacionamento para automóveis e ônibus fretados, transporte coletivo associado, permitindo que os compradores desloquem-se entre os diferentes polos comerciais do circuito, armários para armazenamento das compras, hotel, praça de alimentação, área de serviços bancários e sala de descanso para motoristas. Adicionalmente, foram previstas duas torres de salas comerciais, antevendo-se o interesse dos próprios comerciantes e de seus fornecedores ou prestadores de serviços em estabelecer escritórios no local. Também constavam do projeto inicial obras de interesse social, como construção de creche, unidade básica de saúde e escola técnica.

Com a mudança no comando da prefeitura, em decorrência das eleições de 2012, houve necessidade de reapresentar o projeto do Circuito das Compras à nova administração, que, mesmo sendo de partido de oposição ao prefeito antecessor, concordou com a importância do projeto para a cidade e adotou-o em seu plano de governo.

Ressalte-se que o trabalho executado pela equipe de transição foi determinante para a continuidade do projeto, com componentes da antiga e da nova administração levando em conta, acima de questões partidárias, o interesse público. Ainda assim, a necessidade de reconhecimento pelos novos secretários envolvidos e o atendimento a seus novos planos e concepções foram superados pela equipe de estruturação com trabalho adicional e criatividade, gerando aprimoramentos que permitiram a continuidade do projeto.

O trabalho foi iniciado com a escolha do local para a implantação do centro popular de compras, a infraestrutura mais relevante para a viabilização do Circuito das Compras. Foram avaliados 14 terrenos, utilizando metodologia de análise comparativa das condições de contorno que levou em consideração sua área e custo estimado, a facilidade de acesso e a distância dos polos de compras, surgindo o Pátio do Pari como a alternativa mais viável (Figura 5).

O Pátio do Pari é uma área pertencente à União, com 127.354 m², dividida em duas seções por linha férrea da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM). A seção norte, com cerca de 70.000 m², é ocupada por milhares de camelôs que compõem a Feirinha da Madrugada. Ali também estacionam diariamente centenas de ônibus trazendo turistas de compras de quase todos os estados do Brasil. A seção sul engloba uma área de equipamentos da subestação elétrica da CPTM, um antigo depósito do jornal *O Estado de S.Paulo* e dois prédios históricos da antiga Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), abrigando atualmente um mercado atacadista de hortifrutigranjeiros com cerca de quinhentas barracas.

Figura 5

O Pátio do Pari e os locais da intervenção



Foto: Acervo da EBP.

A titularidade da União sobre a área decorre do fato de o imóvel ter pertencido ao acervo da RFFSA e que foi, tal como os demais bens imóveis dessa empresa, transferido para a União por força do inciso II do artigo 2º da Lei 11.483/2007 que concluiu o processo de liquidação e extinção da RFFSA.

Note-se que a própria Lei 11.483/2007 previu a possibilidade de destinação dos imóveis transferidos à União “a programas de regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social, a programas de reabilitação de áreas urbanas, a sistemas de circulação e transporte ou à implantação ou funcionamento de órgãos públicos” – artigo 14, inciso I (BRASIL, 2007) –, ficando evidente, portanto, que o projeto concebido alinha-se perfeitamente aos fins de interesse público vislumbrados pelo legislador com a promulgação dessa lei.

A partir da integração do Pátio do Pari ao patrimônio da União, a responsabilidade pela gestão e destinação do imóvel passou à Secre-

taria de Patrimônio da União (SPU), órgão vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Ocupado há vários anos de forma irregular pelo comércio popular, com intensa disputa pela administração do local, a assunção da gestão do Pátio do Pari pela SPU transferiu ao órgão a responsabilidade por sua regularização.

Em novembro de 2010, a SPU e a prefeitura municipal de São Paulo manifestaram ao Ministério Público Federal de São Paulo, que já instaurara inquérito a respeito das irregularidades na gestão da área, sua intenção de, respectivamente, transferir e aceitar a guarda da área, o que gerou a celebração de um termo de guarda provisória entre as partes, transferindo à prefeitura, entre outras atribuições, a responsabilidade pela regularização da ocupação do terreno.

Em julho de 2012, a União, valendo-se do permissivo legal constante do inciso I e parágrafo 1º do artigo 18 da Lei 9.636/1998, formalizou a cessão do direito real de uso da área em condições especiais para o município de São Paulo pelo prazo de 35 anos, com possibilidade de renovação do termo por igual período, por meio do Contrato de Cessão sob o Regime de Concessão de Direito Real de Uso em Condições Especiais (CDRU).

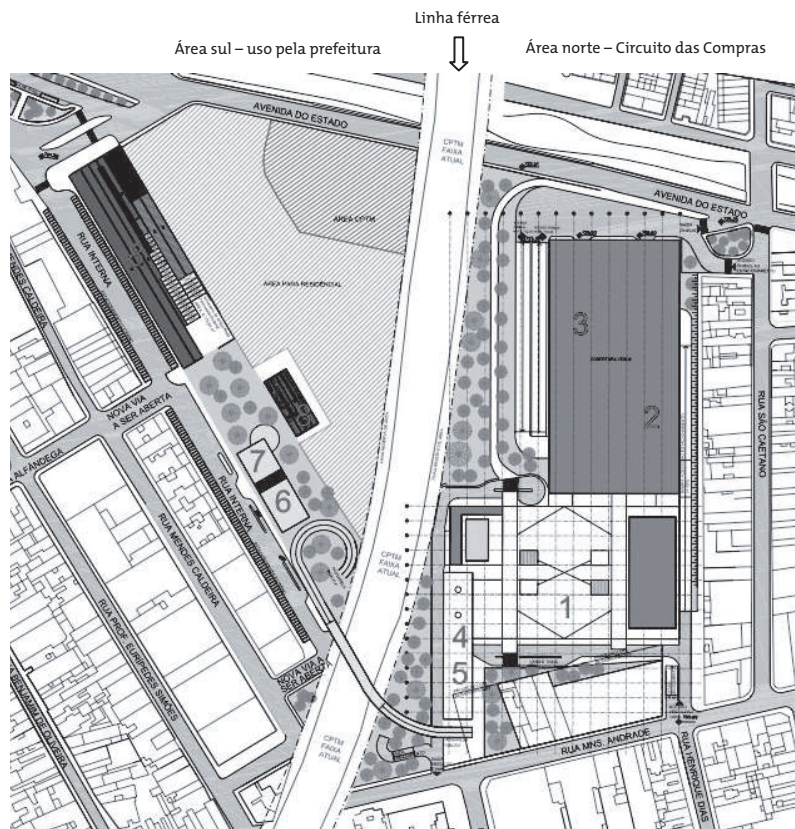
Ressalte-se que, em decorrência do disposto no inciso I do parágrafo 2º do artigo 17 da Lei 8.666/1993, é dispensada a licitação na hipótese de concessão de direito real de uso de imóvel destinado a outro órgão ou ente da administração pública.

Esses passos permitiram que a prefeitura criasse um grupo gestor do Pátio do Pari, passando a prestar serviços básicos na região, como segurança, limpeza, prevenção de incêndio e emergência médica, e que, concomitantemente, iniciasse o cadastramento dos comerciantes ali instalados, já com vistas a dispor de dados para sua alocação nas futuras instalações do centro popular de compras.

Os aspectos arquitetônicos do projeto no Pátio do Pari são ilustrados na Figura 6.

Figura 6

Projeto arquitetônico revisado para uso do Pátio do Pari, com concessão de Circuito das Compras ao norte da linha férrea



Fonte: EBP.

Legenda: 1. Centro popular de compras; 2. Estacionamento para ônibus;
3. Estacionamento para carros; 4. Edifício comercial; 5. Hotel; 6. Posto de saúde;
7. Creche; 8. Armazéns da antiga RFFSA.

Destaque-se que o projeto a ser concedido está concentrado na área norte (à direita na Figura 6), remanescendo como única responsabilidade do futuro concessionário em relação à área sul a reforma e restauração de prédio histórico ali localizado e atualmente utilizado pelo mercado atacadista de hortifrutigranjeiros, preservando-se, assim, o patrimônio histórico da cidade.

Com a delimitação do projeto a apenas uma das duas glebas, houve a preocupação em integrá-las. A solução arquitetônica e urbanística veio com a exigência ao concessionário para que construísse uma passarela sobre a ferrovia, facilitando o trânsito entre as duas áreas, com isso minimizando a possibilidade de segregação econômico-social em uma região central de São Paulo, hoje degradada.

Em relação ao contrato que formalizou a concessão de direito real de uso, cabe salientar o papel ativo assumido pela União. O documento não se limita a dispor sobre a cessão do imóvel ao município e consequente remuneração devida, mas estabelece, com significativo nível de detalhe, a natureza do projeto a ser desenvolvido ali e as exigências a serem atendidas tanto pelo município como pelo empreendedor privado que se sagrar vencedor da licitação.

Revela-se o contrato, dessa forma, a par das leis aplicáveis, um essencial balizador da estruturação do projeto e da elaboração das regras e condições do certame, em um leque amplo e variado de temas; citem-se, como exemplos, o estabelecimento de valor mínimo da parcela de participação a ser pago pelo empreendedor privado e a obrigação de o concessionário garantir a continuidade do trabalho dos comerciantes durante as obras.

A peculiaridade relacionada à titularidade do terreno e a formatação da concessão do direito real de uso ao município poderão fazer o sucesso da implementação do projeto se tornar ainda mais relevante, podendo servir como verdadeiro modelo de parceria entre diferentes entes federativos para a requalificação do espaço urbano.

Do ponto de vista do município, o processo foi estruturado como uma concessão de obra pública, objetivando a construção, implantação, operação, manutenção e exploração econômica do Circuito das Compras pelo prazo de 35 anos.

A concessão de obra pública ou concessão de serviço público precedida da execução de obra pública² está prevista no inciso III do artigo 2º da Lei Federal 8.987/1995 e é definida como

a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado (BRASIL, 1995).

A modalidade de concessão adotada amolda-se perfeitamente ao projeto, já que o investimento do futuro concessionário se dirigirá, prioritariamente, às obras definidas no edital e em anexos, observando-se, no caso concreto, a prevalência da obra sobre os serviços conexos a serem prestados. O breve histórico traçado acerca da concessão de direito real de uso também mostra a centralidade da figura do imóvel e das obras a serem realizadas para os objetivos do poder concedente.

Discorrendo sobre essa modalidade de contrato administrativo, Marcos Juruena Villela Souto anota que:

² Apesar da opção legal pela expressão “concessão de serviço público precedida de execução de obra pública”, a terminologia não é pacífica na doutrina, confira-se a opinião da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “embora a Lei nº 8.987 fale em concessão de serviço público precedida da execução de obra pública (artigo 2º, inciso III), preferimos a denominação tradicional do instituto, porque nem sempre existe a prestação de serviço público no contrato de concessão de obra pública” (DI PIETRO, 2011, p. 130).

a sua essência consiste, portanto, no fato de que a Administração Pública não necessita recorrer a recursos próprios para executar uma obra, utilizando-se de uma parceria com outra pessoa, seja de direito público ou de direito privado, que, por sua vez, visa, além do retorno dos investimentos aportados, a parcela de lucro a ser obtido mediante a exploração da obra durante determinado período (SOUTO, 2004, p. 317).

Observe-se, assim, a relevância desse tipo de contrato em um cenário de responsabilidade fiscal e racionalidade no dispêndio de recursos públicos. O autor prossegue afirmando que a concessão de obra pública serve

como um instrumento valioso para os entes públicos, que, normalmente, não dispõem de recursos suficientes para suportar a execução de obras de grande porte, embora necessárias e inadiáveis para atender os múltiplos reclamos da sociedade em todos os níveis administrativos (SOUTO, 2004, p. 319).

O edital de licitação estabeleceu como escopo a implantação, e posterior operação pelo concessionário, dos seguintes itens:

- prédio do centro popular de compras, com no mínimo quatro mil boxes;
- estacionamento para no mínimo dois mil veículos e 315 ônibus;
- torre com no mínimo 63 salas comerciais e 12 salas de reunião;
- hotel com no mínimo 148 quartos;
- linhas de ônibus circulares percorrendo todo o perímetro do circuito, para transporte dos compradores; e
- centro de apoio para motoristas e compradores, com área de descanso, guarda-volumes, despacho de bagagens, central de informações, praça de alimentação, terminais de autoatendimento bancário, telefones, acesso à internet e banheiros.

Caberá ainda ao concessionário a restauração dos prédios históricos no ambiente do Pátio do Pari e a implantação de projeto paisagístico nas imediações da Avenida do Estado – na parte fronteira ao pátio – e ao longo da linha férrea, em seu trajeto de travessia do pátio. A Figura 7 ilustra como ficará a ocupação do Pátio do Pari após a intervenção a ser realizada pelo concessionário.

Figura 7

Projeção do espaço do Pátio do Pari após o período de construção



Foto: Acervo EBP.

Os investimentos necessários para a implementação do Circuito das Compras foram estimados em aproximadamente R\$ 282 milhões, divididos entre as rubricas exibidas na Tabela 1.³

³ Valores previstos no Anexo VI – Plano de Negócios do Edital de Licitação, publicado no *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*, em 22 de fevereiro de 2014 (SÃO PAULO, 2014).

Tabela 1

Investimentos previstos (em R\$ milhões)

Infraestrutura e terrenos	254,0
Equipamentos	14,0
Licenciamento ambiental	1,7
Polo gerador de tráfego (PGT)*	9,4
Seguros e garantias	3,0

Fonte: Elaboração própria.

* Custo previsto em função de determinação legal constante da Lei Municipal 15.150/2010, que define os empreendimentos classificados como PGT e atribui o valor máximo a ser pago pelo empreendedor em obras de melhorias viárias.

Além do investimento inicial, foi estimado que o concessionário incorreria em despesas pré-operacionais estimadas em R\$ 28,5 milhões, a maior parte delas (R\$ 20 milhões) referente à outorga inicial, estipulada como variável de leilão.

No que tange às receitas, estima-se que o centro popular de compras gerará aproximadamente R\$ 127 milhões anuais. Além dessas receitas, foram consideradas as suplementares mostradas na Tabela 2, também em valores anuais.

Tabela 2

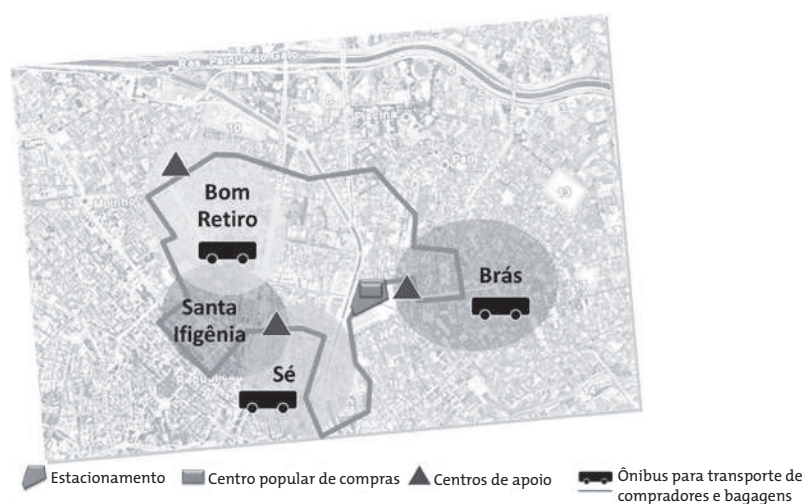
Receitas suplementares (em R\$ milhões)

Estacionamento de ônibus e automóveis	10,8
Centros de apoio	1,2
Transporte de passageiros	8,6
Sistema logístico de compras	3,7
Hotel	6,5
Salas comerciais	2,0

Fonte: Elaboração própria.

As despesas projetadas para a fase operacional totalizam aproximadamente R\$ 60 milhões.

Figura 8
Abrangência do Circuito das Compras



Fonte: EBP.

Ponto de relevo no projeto do Circuito das Compras diz respeito à divisão dos valores a serem pagos pelo futuro concessionário em duas rubricas: a outorga, que será a variável de leilão, e a parcela de participação, correspondente a 5% da receita bruta do futuro concessionário, respeitados, em ambos os casos, pisos mínimos de valor estabelecidos no edital e seus anexos.

Tal formato, que não é inovador, mostra-se especialmente apropriado ao presente projeto, uma vez que não só garante o processamento do leilão na modalidade de concorrência pelo critério consagrado de maior valor de outorga, como também assegura ao município o fluxo de receitas necessário ao cumprimento do contrato de cessão celebrado com a União, possibilitando a ambos os entes federativos receberem valores adicionais caso o projeto mostre-se bem-sucedido.

Exemplo ilustrativo do desafio de busca de equilíbrio na estruturação do projeto é a fixação no edital do valor máximo que poderá ser cobrado dos atuais comerciantes permissionários, a título de aluguel por metro quadrado, pelo futuro concessionário. Ao mesmo tempo que se buscou garantir ao empreendedor privado uma taxa interna de retorno (TIR) atraente e condizente com os custos de capital do setor de exploração de empreendimentos imobiliários, fez-se necessário reforçar o caráter social do projeto, de modo que os pequenos comerciantes não fossem ilegitimamente expulsos da área por mecanismos de mercado.

Aliás, a preocupação com o impacto social do projeto não foi relegada a plano secundário. Ao contrário, além de o cadastro dos comerciantes atuais dar-lhes prioridade na alocação em um dos boxes do futuro centro de compras, não são menos importantes os benefícios aos comerciantes que estarão instalados no Pátio do Pari e nas redondezas. O Circuito das Compras lhes proporcionará a possibilidade de aumentar sua renda, exercendo legalmente sua atividade, em boxes de no mínimo cinco metros quadrados, com estrutura adequada, havendo também espaço para armazenarem suas mercadorias em locais conhecidos como *self-storage*. Espera-se ainda que os ganhos com conforto, segurança e acessibilidade para os compradores gerem aumento nas vendas.

Comerciantes populares das outras regiões também serão beneficiados, graças à integração ao Pátio do Pari proporcionada por linhas regulares de ônibus e à logística do Circuito, com o público usufruindo da mobilidade e assim gerando movimento ainda maior nos pontos de venda. A facilidade no transporte e o armazenamento seguro de sacolas de compras, outra comodidade que merece registro, evita o esforço de carregá-las todo o tempo, o que pode gerar o aumento do volume de compras por pessoa.

Outra expectativa positiva refere-se à formalização dos comerciantes, tornando-os microempreendedores. Com a formalização, espera-se um círculo virtuoso, com o aumento da renda e a consequente ascensão social de boa parcela desses comerciantes, ensejando a oportunidade para que futuramente transfiram seus negócios para espaços mais amplos na região central. Dessa forma, seriam liberados espaços nos boxes do Pátio do Pari para que novos comerciantes sigam o mesmo caminho, tornando o processo dinâmico, progressivo e socialmente inclusivo.

Os ônibus que atualmente se destinam ao Pátio do Pari adotam padrão de chegada e saída concentrado em determinados horários, provocando transtornos ao tráfego nas vias próximas. Em função da melhor organização dos fluxos de entrada e saída do Pátio, inclusive por meio do uso de tecnologia que possibilitará o agendamento prévio da vaga de estacionamento pelos ônibus fretados, a expectativa de melhora no trânsito da região é também outro efeito positivo que o empreendimento proporcionará a essa área central de São Paulo.

Diálogo com investidores e comerciantes e resultado do leilão

O artigo 10, inciso VI, da Lei 11.079/2004, condiciona a abertura do processo licitatório de parceria público-privada à submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública. Embora não haja previsão legal semelhante em relação às concessões comuns, é recomendável aos entes públicos realizarem esse procedimento mesmo nesses casos, uma vez que a consulta pública tem se mostrado mecanismo relevante de transparência da licitação e de aperfeiçoamento dos documentos jurídicos do certame e eficiente no sentido de superar algumas limitações intrínsecas ao procedimento de audiência pública.

Nessa esteira, o município de São Paulo divulgou os documentos do certame para consulta pública pela internet, de 11 de dezembro de 2013 a 17 de janeiro de 2014. No total, foram apresentadas dezenas de contribuições ou perguntas à Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo de São Paulo, somando-se as realizadas no âmbito da consulta pública àquelas apresentadas por ocasião da audiência pública realizada em 8 de janeiro, no Sindicato dos Engenheiros do Estado de São Paulo. Os temas das perguntas abrangeram os mais variados aspectos do projeto, dos impactos ambientais aos possíveis reflexos no trânsito da cidade, do valor da outorga a ser pago ao poder concedente às regras de cadastro para se ter direito a um box no futuro centro de comércio popular – essa a principal preocupação dos ambulantes hoje instalados na região.

No período da consulta pública, pôde-se observar o interesse que a concessão despertava em grupos empresariais dos segmentos de exploração de empreendimentos imobiliários, de operação de terminais rodoviários e da construção civil. Todos os esclarecimentos foram prestados por meio de publicação no sítio virtual da secretaria.

Já na audiência pública, a maior parte das dúvidas expressas pela mais de uma centena de presentes – em grande parte composta por ambulantes operando na região – versava sobre as condições para ter direito a um ponto de venda no local, após a contratação do concessionário. Ficou evidente a oportunidade que esses vendedores veem para melhorar as condições de seu negócio, acreditando na expansão do número de clientes que o novo padrão lhes proporcionaria. Mesmo sendo normal haver dúvidas em relação à novidade, a preocupação desses comerciantes em não serem excluídos da chance de prestar seu serviço com melhor qualidade mostrava a confiança no impacto positivo que o novo mercado popular poderá trazer para o resultado de seus negócios.

É importante ressaltar que a comunicação do projeto não ficou restrita aos fóruns legais de consulta e audiência pública. Desde sua concepção, foram realizadas dezenas de sessões de esclarecimento com os comerciantes da área e associações representativas, buscando-se também, por meio da distribuição de material impresso e outras iniciativas, captar a atenção dos principais interessados para o projeto. A participação significativa na audiência e na consulta pública pode ser, ao menos em parte, creditada a esse trabalho desenvolvido durante anos pela municipalidade.

A reação dos ambulantes estabelecidos na região surpreendeu pelo pragmatismo e pela visão de negócio demonstrados pela maioria deles. Em vez de rejeitar sumariamente o projeto, como seria possível imaginar, perceberam na melhoria de suas condições de trabalho uma oportunidade de expandir as vendas, inclusive para uma gama de clientes mais exigentes e de maior poder aquisitivo.

Outra dúvida era sobre como investidores veriam a atratividade em operar a concessão. A existência de outros centros comerciais populares no Brasil, com características semelhantes ao que se pretendia para o Circuito das Compras, e o grande volume de compradores diários do comércio ambulante do Centro de São Paulo eram fatores que sinalizavam no sentido positivo. No sentido oposto, havia a incógnita sobre a organização existente na Feirinha da Madrugada e as notícias e denúncias sobre a exploração e cobrança de taxas dos comerciantes ali estabelecidos. Qual seria a disposição de potenciais investidores em enfrentar a situação vigente, com regras impostas de forma irregular por organizações informais, mas cujo domínio da região seguia incontestado, em troca do retorno que a exploração legal do centro de compras poderia lhes dar? Teriam ânimo e meios para atrair os ambulantes para seu lado, esvaziando assim o poder de quem atualmente “dava as cartas”? Embora só a realização do certame possa trazer respostas a respeito, foi relevante a presença de gru-

pos empresariais nos fóruns de discussão do projeto, o que demonstra, ao menos, que diferentes atores se interessaram por estudá-lo.

Resultado do leilão

Após a conclusão dos processos de consulta e audiência pública, o Edital de Concorrência Pública 1/SDTE/2014, referente ao projeto do Circuito das Compras, foi publicado no *Diário Oficial do Município de São Paulo* em 22 de fevereiro de 2014, prevendo-se, inicialmente, a realização do leilão no dia 28 de março de 2014. Antes da data marcada, a prefeitura de São Paulo comunicou a suspensão do processo e do leilão, que, após sucessivos adiamentos, finalmente teve as propostas de preço abertas no dia 2 de outubro de 2015.

O vencedor do certame foi o Consórcio Circuito SP, liderado pelo grupo UAI Shopping, com valor de outorga de R\$ 50.500.015,88, a ser pago à prefeitura de São Paulo, o que representa um ágio aproximado de 150% em relação ao valor mínimo estabelecido no edital, prova indiscutível da atratividade do negócio.

Três outras propostas foram apresentadas, sendo desclassificadas por descumprimento de conteúdo mínimo estabelecido no edital.

O grupo mineiro UAI tem boa experiência nesse formato de comércio, operando outros centros comerciais populares semelhantes. Seu diálogo com os comerciantes da região, a serem integrados ao Circuito das Compras, começou antes mesmo do leilão, e a primeira providência de seu principal executivo foi reunir-se com os feirantes da Feirinha da Madrugada para conhecer as necessidades de cada um. O projeto para o centro comercial e cercanias, apresentado pelo UAI na assinatura do contrato com a prefeitura, supera o que foi colocado como referência no edital. A expectativa, portanto, é que a concessão seja bem-sucedida e atinja os objetivos sociais e urbanísticos pretendidos.

Conclusões

Com a conclusão do processo de concessão do Circuito das Compras, já é possível tecer alguns comentários sobre o aprendizado proporcionado pelo projeto.

Qualquer iniciativa que envolva mudança de hábitos e padrões gera reação dos diretamente envolvidos ou afetados. Ao falar de ações de ordenamento urbano, essa reação é normalmente mais significativa, pois mexe com número bem maior de pessoas e interesses diversos.

Cabendo à administração pública estabelecer as normas, coordenar e fiscalizar sua aplicação, implementando as melhorias necessárias ao estabelecimento de um ambiente agradável a moradores e visitantes das cidades, o ordenamento urbano adquire um caráter também político, exigindo de prefeitos e secretários municipais responsáveis a sensibilidade para adotar soluções que visem ao bem comum, cientes de que terão de lidar com o descontentamento de parte dos cidadãos, pelo menos no período de implantação. Outro requisito fundamental aos governantes é o de saber administrar as expectativas e interesses dos representantes nos legislativos e entidades da sociedade civil, negociando seus projetos e ideias, com poder de convencimento e flexibilidade para adaptá-los, quando necessário. A seriedade, o empenho, o discernimento e a habilidade na execução dessas tarefas, evitando que o atendimento ao interesse coletivo – objetivo final da iniciativa – seja deturpado, são o que determina o sucesso da empreitada.

No caso do comércio de rua, além de aspectos gerais que afetam todos os cidadãos, como limpeza, desocupação de vias públicas, segurança, evasão de impostos e comercialização de mercadorias de origem duvidosa, o fato de envolver emprego e renda, muitas vezes a única fonte de recursos de famílias, torna qualquer abordagem da questão ainda mais delicada.

A experiência do Circuito das Compras de São Paulo ratifica o desafio envolvido nesse tipo de projeto. Ao mesmo tempo que confirma, sem surpresas, os obstáculos a superar, mostra também que o assunto pode ser tratado com competência, desmistificando questões tidas como incontornáveis.

Consideração importante a ser levada em conta em projetos de concessão, por representar sempre incerteza significativa, é a transição de governo.

Que o novo ocupante do Executivo questione ou, simplesmente, interrompa e cancele os processos iniciados na administração anterior é fato muito comum. Ainda quando isso não acontece, o novo balanço de poder atribuído aos novos secretários na estrutura de governo pode colocar por terra os projetos, pelo surgimento de novas visões e demandas que os inviabilizem. Essa é a razão pela qual têm maior probabilidade de sucesso os empreendimentos iniciados no começo dos mandatos, com a assunção dos novos eleitos.

O Circuito das Compras de São Paulo passou por essa prova, pois que, iniciado o projeto em determinada gestão da prefeitura, a publicação do edital foi realizada na gestão de novo prefeito. Demonstrou-se, portanto, que uma transição bem planejada pode preservar bons projetos para a população.

O ineditismo de uma concessão no setor de comércio popular poderá fazer do Circuito das Compras do município de São Paulo um bom exemplo de como levar a bom termo uma iniciativa que, com enfoque no ordenamento urbano e no aspecto social, possa conciliar geração de emprego e renda com aprimoramento na prestação de serviços e melhorias na sensação de qualidade do ambiente público nas grandes cidades. A prefeitura tem base, estabelecida em contrato, para fiscalizar a execução das obrigações assumidas pelo concessionário. Além da necessidade de sua aprovação prévia para o reassentamento de comerciantes, da obrigatoriedade de envio

mensal de documentos e de relatório anual pelo operador, a aferição de índices de desempenho objetivos será feita periodicamente por verificador independente. Há previsão de aplicação de multas e sanções por descumprimento que, em caso extremo, podem chegar à encampação e caducidade da concessão.

Sob outro aspecto, a formatação da concessão do direito real de uso pela União ao município poderá fazer com que o sucesso da implementação do projeto torne-se ainda mais relevante, podendo servir como verdadeiro modelo de parceria entre diferentes entes federativos para a requalificação do espaço urbano.

Empreendimentos cercados de expectativa, os centros populares de compras terão sucesso na medida em que proporcionem sensação de segurança e tranquilidade para os compradores, com aumento dos negócios para os comerciantes e de arrecadação para prefeituras e estados, sem prejuízo da ordem urbana, direito de todo cidadão.

Referências

APREENSÃO de produtos piratas triplicou nos últimos seis anos. *Portal Brasil*, 2 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2011/12/aprensao-de-produtos-piratas-triplicou-nos-ultimos-seis-anos>>. Acesso em: 1 abr. 2014.

BRASIL. *Lei Federal 8.987/1995, de 13 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm>. Acesso em: 9 maio 2016.

_____. *Lei 11.483/2007, de 31 de maio de 2007*. Dispõe sobre a revitalização do setor ferroviário, altera dispositivos da Lei 10.233,

de 5 de junho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111483.htm>. Acesso em: 9 maio 2016.

DI PIETRO, M. S. Z. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FISCALIZAÇÃO já apreendeu 23 mil produtos piratas na feira da madrugada. *Estadão*, 8 ago. 2011. Disponível em: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,fiscalizacao-ja-apreendeu-23-mil-produtos-piratas-na-feira-da-madrugada,755541>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

GRANATO, F. PCC cobra “pedágio” na Feira da Madrugada. *Diário de São Paulo*, 1 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.diariosp.com.br/mobile/noticia/detalhe/61196/PCC+cobra+'pedagio'+na+Feirinha+da+Madrugada>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

MÁFIA chinesa e PCC têm o controle da Feira da Madrugada em SP. *Jovem Pan*, 11 nov. 2013. Disponível em: <<http://jovempan.uol.com.br/noticias/brasil/sao-paulo/mafia-chinesa-e-pcc-tem-o-controle-da-feira-da-madrugada-em-sp.html>>. Acesso em: 18 mar. 2014.

PAMPLONA, J. B. *O comércio de rua na cidade de São Paulo: evolução recente, perfil e política de regulação*. [S.l.: s.n.], 2009. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/produtos/download/pde/PDE2009_PUCSP_Pamplona.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2014.

POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO. 150 mil CDs e DVDs piratas são apreendidos na Feirinha da Madrugada. *Polícia Civil do Estado de São Paulo: notícias*, 1 nov. 2013. Disponível

em: <<http://www2.policiacivil.sp.gov.br/x2016/modules/news/article.php?storyid=4769>>. Acesso em: 2 abr. 2014.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Pátio do Pari*: Feirinha da Madrugada: Circuito das Compras. São Paulo, [201-]. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/saffor_bueiros/FormsPublic/serv15FeiraPari.aspx>. Acesso em: 7 abr. 2014.

RUIZ, E. M. Estruturas urbanas comparadas. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 35, n. 4, out./dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612005000400005>. Acesso em: 28 mar. 2014.

SÃO PAULO (Cidade). Edital de Concorrência Pública 1/SDTE. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*, p. 137, 22 fev. 2014.

SOUTO, M. J. V. *Direito administrativo das concessões*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.