



COMÉRCIO E ORDENAMENTO URBANO

João Barreta

**PROJECTO
GESTOR DE CENTRO URBANO**



*CONFEDERAÇÃO DO COMÉRCIO
E SERVIÇOS DE PORTUGAL (CCP)*

FICHA TÉCNICA

Comércio e Ordenamento Urbano
1ª edição, Dezembro 2007

CAPA E PAGINAÇÃO
Notiforma - Imagem e Comunicação, Lda.

IMPRESSÃO E ACABAMENTO
Touch - Artes Gráficas, Lda.

DEPÓSITO LEGAL N.º: 000000000

Reservados todos os direitos de acordo com a legislação vigor. Nenhuma parte desta obra poderá ser reproduzida sob qualquer forma ou para qualquer propósito sem a autorização prévia e por escrito do editor, com excepção de excertos breves usados para apresentação e crítica da obra.

O COMÉRCIO E ORDENAMENTO URBANO

João Barreta

Projecto promovido por:



*CONFEDERAÇÃO DO COMÉRCIO
E SERVIÇOS DE PORTUGAL (CCP)*

NOTA BIOGRÁFICA

JOÃO BARRETA,

40 anos

Natural de Lisboa

Licenciado em **Organização e Gestão de Empresas** (pelo I.S.C.T.E.) e **Mestre em Gestão do Território** (pela F.C.S.H. da U.N.L.).

Quadro Superior do **Ministério da Economia**, desempenhou, desde 2002, funções dirigentes na **Administração Local - C.M. de Montijo** (2001-2004) e **C.M. Setúbal** (2004-2007). Actualmente, desempenha o cargo de Director Municipal das Actividades Económicas, na Câmara Municipal de Lisboa.

Autor de **“Organização e Gestão de Mercados Municipais - Mudar e Inovar para Competir”** (GEPE/Ministério da Economia, 2002), **“A Informação para as Empresas Comerciais”** (GANEC/CCP/DGE, 2005) e **“Comércio, Cidade e Projectos de Urbanismo Comercial”** (edição de autor, 2007), publicou inúmeros artigos técnicos sobre a temática das actividades económicas, em geral, (*Análise Social, Marketeer, Urbanismo, Comércio e Concorrência, entre outras*).

Consultor em vários estudos, dos quais se destacam, **“Criação e Implementação de Unidades de Gestão de Centro Urbano/Formação de Gestores de Centro Urbano”, “Plano Estratégico de Desenvolvimento do Norte Alentejano” e “Estudos Globais de Urbanismo Comercial (Chiado, Campo de Ourique e Mouraria) ”.**

ÍNDICE

PREÂMBULO	7
ENQUADRAMENTO DO TEMA	9
CAPÍTULO 1. O PAPEL DO COMÉRCIO NO DESENVOLVIMENTO URBANO	11
1. As Actividades Económicas e as Cidades	11
1.1. As Cidades e suas origens	12
1.2. Economia Urbana - as Cidades como sistema de organização económica	14
1.3. Comércio e Cidade - que relação?	18
CAPÍTULO 2. O PLANEAMENTO/ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E O COMÉRCIO	21
1. O Planeamento e o Ordenamento do território e a actividade de Comércio/Serviços	21
1.1. O Planeamento e o Ordenamento - breve enquadramento	21
1.2. Comércio/Serviços, como domínio temático (da metodologia inerente à proposta) do PNPOP	23
2. Planeamento e Ordenamento - conceitos e ideias a reter	24
2.1. Planeamento	24
2.2. Ordenamento do Território	27
3. A Intervenção Municipal (instrumentos)	30
3.1. O Plano Director Municipal (PDM)	32
3.2. O Plano de Urbanização (PU)	33
3.3. O Plano de Pormenor (PP)	35
3.4. Programas de Acção Territorial (PAT) - breve referência	36
4. Análise crítica sobre a intervenção da Administração no Comércio (e suas diferentes escalas)	37
4.1. Administração Central	38
4.2. Administração Local	39

CAPÍTULO 3. O URBANISMO COMERCIAL, COMO POSSÍVEL APROXIMAÇÃO À ABORDAGEM DO TEMA DO PLANEAMENTO E ORDENAMENTO COMERCIAL	44
1. O Urbanismo Comercial, em Portugal	44
1.1. Os Projectos Especiais de Urbanismo Comercial	45
1.1.1. Metodologia aplicável e seus desenvolvimentos - do PROCOM ao URBCOM	46
1.1.2. Evolução dos Projectos de Urbanismo Comercial - inovação introduzida ao nível das metodologias e procedimentos adoptados	49
1.2. As dimensões (quantitativa e qualitativa) do Projecto	51
1.3. Análise crítica do trabalho realizado	54
2. “Novos” instrumentos de actuação - ilações da implementação dos Projectos de Urbanismo Comercial	57
2.1. Indicadores Chave de desempenho	57
2.2. Cartas Estratégicas de Comércio, como instrumento aplicável ao Planeamento e Ordenamento do Comércio	61
2.3. Estrutura de Gestão Pró-Activa	65
CAPÍTULO 4. A GESTÃO DE CENTROS URBANOS	66
1. Comércio em contexto urbano - de Centros Urbanos com vocação comercial a Centros Comerciais a Céu Aberto	66
1.1. Os Centros Urbanos e a importância da sua tradição/vocação comercial - algumas considerações pertinentes	66
1.2. Centros Comerciais a Céu Aberto - um tema emergente em Portugal	71
1.3. Breve caracterização de experiências estrangeiras - os modelos de gestão adoptados	72
1.3.1. O caso Americano	74
1.3.2. O caso Britânico	77
1.4. Princípios e políticas emanadas do estudo do problema (em Portugal)	79
1.4.1. Ao nível do Ordenamento Urbano	79
1.4.2. Ao nível do Apoio a Acções de Requalificação	80
1.4.3. Ao nível da Coordenação e Gestão	80
CAPÍTULO 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	82
1. Breves reflexões/Linhas gerais de actuação	82

PREÂMBULO

A ideia inicial do Projecto (“**Gestor de Centro Urbano**”), assente numa parceria entre a Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP) e a então Direcção-Geral do Comércio e da Concorrência (DGCC) começou a ganhar contornos mais consistentes em 2004, aquando do arranque de acções de formação direccionada para futuros gestores de centro urbano, ministradas pelo Centro de Formação Profissional para o Comércio e Afins (CECOA), no âmbito do Projecto de “**Criação e Implementação de Unidades de Gestão/Formação de Gestores de Centro Urbano**”.

A organização do Projecto traduz-se em cinco eixos principais:

- › Elaboração de estudo ⁽¹⁾ para a definição de tipologias de Unidades de Gestão e dos perfis de competências necessários ao seu funcionamento;
- › Análise e avaliação do impacte dos Projectos Especiais de Urbanismo Comercial ⁽²⁾ na actividade das empresas e na dinâmica dos centros urbanos;
- › Realização de acções de formação ⁽³⁾ para criação de competências específicas;
- › Criação/implementação do funcionamento das “Unidades de Gestão”- piloto;
- › Avaliação e incorporação dos resultados nas linhas de orientação definidas.

Tal desiderato, sem dúvida um marco de um trabalho de base, iniciado anos antes, pelas partes mencionadas, só se revelou possível após várias reuniões, sessões de trabalho e jornadas de reflexão, que contaram também com a participação de outras entidades públicas e privadas que prestaram os seus indispensáveis contributos.

Do desenvolvimento dos trabalhos foi surgindo, naturalmente, documentação “interna” que visava fundamentar, de forma cada vez mais sustentada, o Projecto, sendo notórias as preocupações com questões mais relacionadas com as problemáticas dos centros urbanos – desertificação dos centros das cidades, urbanismo comercial, formas de gestão, etc...., denotando uma percepção mais global e integrada, que extravasa meras visões de carácter sectorial.

⁽¹⁾ CCP, DGE (2003), “Criação e Implementação de Unidades Gestão de Centro Urbano / Formação de Gestores de Centro Urbano”, Confederação do Comércio e Serviços de Portugal e Direcção-Geral da Empresa (elaborado por INXL - Inovação e Excelência, Promoção Empresarial, Lda.).

⁽²⁾ Ao abrigo do II Quadro Comunitário de Apoio, a al. a), do n.º 1, do art.º 26º, do D.L. 184/94, de 01/07, referente ao Programa de Apoio à Modernização do Comércio (PROCOM), contempla os Projectos Especiais de Urbanismo Comercial (PEUC).

⁽³⁾ O curso contemplou várias unidades modulares, das quais se destacam: Desenvolvimento de Competências Sociais e Relacionais, o Comércio e o Ordenamento Urbano, a Gestão de Centros Urbanos, o Planeamento e Marketing Estratégico de Cidades, e a Concepção, Gestão, Acompanhamento, Monitorização e Avaliação de Projectos.

ENQUADRAMENTO DO TEMA ⁽⁴⁾

As actividades comerciais têm sofrido nos últimos anos profundas transformações nas suas diversas vertentes, nomeadamente, nas estruturas empresariais, novas formas de actuação e novas culturas e, em especial, nos hábitos e exigências dos consumidores. Têm-se alterado, substancialmente, os hábitos de compra, surgindo uma interligação crescente entre a actividade de compra e o lazer, numa lógica comum de consumo, em zonas de concentração de oportunidades de compra, criando pólos de desenvolvimento aglutinadores que tornam mais complexo o desenvolvimento sustentado e integrado do denominado comércio tradicional.

Estas novas centralidades constituem-se como um enorme desafio para tal tipo de comércio. No entanto, estas transformações, apesar de acentuadas, surgiram em Portugal há relativamente pouco tempo, quando comparado com o sucedido em outros países europeus, apanhando de surpresa o pequeno comércio que, não conseguindo reagir a tempo pautou a sua actuação por alguma inércia e imobilismo.

O desafio passa, por isso, também pela dinamização dos próprios espaços públicos onde se localiza o comércio tradicional, de forma a este poder apresentar uma maior simbiose entre consumo e lazer, mas também por diferenciação face a espaços semelhantes, designadamente ao nível de áreas de estacionamento, pedonização de espaços, promoção dos valores culturais e patrimoniais inerentes aos centros urbanos históricos, promovendo dessa forma a criação de ambientes propícios à compra.

(⁴) Este ponto fundamenta-se maioritariamente e substancialmente em documentos internos da DGCC.

É este articular de funções e de atitudes, que passam pela dinamização do comércio, requalificação do espaço público, pela acessibilidade e pela valorização do património, que importa concertar, através de uma Unidade de coordenação, criando condições que permitam realizar de forma institucionalizada e com recurso à implementação de modelos de gestão (colectiva), o planeamento e gestão integrada dos centros urbanos, a exemplo do que vem sendo praticado em muitos outros países.

É neste quadro que surge o Urbanismo Comercial como área integradora das múltiplas funções de um centro urbano criando sinergias com elevado valor acrescentado para os vários actores intervenientes.

A nível internacional estas formas de gestão de centros urbanos são já motivo de debate e de intervenção há mais de duas décadas. Com efeito, em quase todos os países da União Europeia temos importantes modelos de Unidade de Gestão de centros urbanos que demonstram ter uma voz cada mais activa na sua revitalização económica, social e, mesmo, patrimonial.

Portugal tem de acompanhar, necessariamente, este movimento dando sustentabilidade ao dinamismo iniciado pelos inúmeros Projectos de Urbanismo Comercial que contribuíram para uma dinâmica de modernização do comércio, reforçando a competitividade e a renovação urbana dos centros de cidade.

O planeamento e ordenamento do território não podem, por todas essas razões, relegar para segundo plano, ou simplesmente ignorar, o Comércio como vertente fundamental a considerar aquando do desenho de políticas regionais e urbanas, articulando-se, cada vez mais, as políticas urbanas e as políticas sectoriais. O Comércio, não só necessita de se localizar no espaço, como participa directamente na construção do mesmo, pelo que necessita de ser planeado de acordo com as políticas de cidade (Observatório do Comércio, 2000).

CAPÍTULO 1.

O PAPEL DO COMÉRCIO NO DESENVOLVIMENTO URBANO

1. AS ACTIVIDADES ECONÓMICAS E AS CIDADES

○ enquadramento teórico da relação entre as actividades económicas e as cidades, ou em especial, entre o Comércio e a Cidade, leva-nos a uma pesquisa bibliográfica que remonta ao aparecimento das próprias cidades.

Se acerca destas, as referências incontornáveis existem, face também ao seu inegável interesse histórico, daí que, segundo Carvalho (2003), *“a cidade seja, por excelência, o repositório da História do Homem”*, já no caso do Comércio, o panorama apresenta-se bem distinto.

A importância atribuída ao Comércio, no que concerne à vida e à dinâmica do meio urbano, seja pela atracção exercida sobre as pessoas, pelo emprego que gera, pelos capitais e mercadorias que movimenta, confere-lhe um papel de relevo, tanto a nível da performance da economia urbana, como também por se revelar *“um instrumento do desenvolvimento local”* (Salgueiro, 1998). Daí também, o facto de o Comércio ser visto, ao longo dos tempos, como imagem de marca das cidades e dos seus centros.

○ *Livro Verde sobre o Comércio* (1997) identifica várias questões pertinentes ⁽⁵⁾, que partem do reconhecimento crescente do papel crucial desempenhado pelo Comércio na manutenção de uma vida comunitária equilibrada, realçando, ainda, que *“(...) um centro comercial local animado torna-se frequentemente também no centro cultural de uma comunidade, dando ao comércio uma importante função de coesão social. As lojas sejam grandes ou pequenas, dão vida (...)”*.

⁽⁵⁾ *“(...) Este sector económico, vital (...) depara-se com vários desafios, que têm de ser enfrentados imediatamente, se pretender manter a sua contribuição para o bem-estar económico e social dos cidadãos”*. (I - Introdução).

O mesmo documento refere ainda, em jeito de conclusão, a necessidade premente de uma política integrada a favor da cidade, tratando-se de conseguir um equilíbrio que leve em consideração os interesses e necessidades de todos os habitantes que vivem em áreas urbanas. *“Na verdade, em muitos países, o planeamento (...) das cidades e o equilíbrio comercial em áreas urbanas são uma grande questão política”.*

Aliás, a temática das Cidades e do Comércio é focada em diversas obras de autores consagrados e em áreas do conhecimento tão distintas como a Sociologia, a Geografia, a Economia, a Arquitectura, o Urbanismo, entre outras, prova do inequívoco interesse suscitado por estes temas, como adiante se pode constatar.

1.1. As Cidades e suas origens

A História das Cidades confunde-se com a própria História das civilizações e do território. No que concerne às suas origens, pode-se salientar autores como Mumford, que se refere aos vales dos grandes rios ⁽⁴⁾, como localização privilegiada para o surgimento de “aglomerados”.

Nas civilizações Grega e Romana, a *ágora* e o *fórum*, constituíam os locais destinados ao encontro dos cidadãos, dado que era aí que se concentravam as principais funções (administrativa, judicial, informação, convívio, etc.), incluindo a comercial, embora isso fosse mais evidente no caso Grego. Em ambos os casos, existia a preocupação de racionalizar a organização do edificado, no sentido de propiciar a circulação desafogada de veículos de tracção animal, sendo que os acessos à *ágora* e ao *fórum* eram reservados exclusivamente a peões.

Já na Idade Média, verifica-se que o comércio (o mercado) e a religião assumiam um papel decisivo, dando forma a uma nova estrutura cidadina - uma cidade desenvolvida incrementalmente a partir de um centro, em função dos seus factores de desenvolvimento. O planeamento, se é adequado o uso de tal termo, surgia como resposta a problemas imediatos, à medida que as áreas habitadas iam crescendo.

Com a abertura do comércio a outros países, verificou-se a emergência do denominado plano “radial”, com os principais pontos de atracção da cidade no centro, para onde convergiam as ruas. Aí se localizavam, não só a sede do poder local, mas também a igreja e o mercado.

A partir do século XIX, devido ao crescimento da actividade industrial, as cidades receberam largos contingentes de população, pelo que, quando a característica dominante não era a ausência de planos, a opção passava pelos planos reticulados, por melhor responderem à necessidade de “arrumar” essas pessoas que dependiam da oferta de trabalho da cidade, e também de fazer circular os meios de transporte da época.

⁽⁴⁾ (...) como o Nilo (Egipto), o Tigre e Eufrates (Mesopotâmia), o Indo (Índia) e Huang-Ho (China). Tratavam-se de espaços construídos e de espaços de circulação, em malhas ordenadas com espaços focais destinados às presenças mais importantes da cidade (o palácio, o templo, etc.) - elementos representativos, não tanto pela dimensão, mas sobretudo como “*resultado de uma enorme mobilização de vitalidade, poder e riqueza*”.

Este progressivo aumento do espaço citadino implicou uma transformação profunda das cidades emergindo problemas de complexa solução – transportes, infra-estruturas de fornecimento de energia, esgotos, qualidade ambiental, segurança, entre outros.

O suscitar destes problemas e outros que surgem associados, preocupou alguns pensadores, sendo que as análises então efectuadas diferem em alguns pontos.

“(...) Uns inspirados por sentimentos humanitários, (...) denunciavam, com o apoio de factos e números, o estado de deterioração física e moral em que vivia o proletariado urbano. Outros, os pensadores políticos, baseavam-se em informações de uma amplitude e precisão consideradas notáveis. Neste grupo, os espíritos mais diversos, ou até opostos, Matthew Arnold e Fourier, Proudhon e Carlyle, Engels e Ruskin, reuniam-se para denunciar a higiene física deplorável das grandes cidades industriais: o habitat insalubre do trabalhador (...), as grandes distâncias que separam o local de trabalho do de habitação (...).” (Choay, 1965).

Choay dividiu este grupo de pensadores políticos, segundo duas linhas de pensamento urbanístico – o progressista e o culturalista. A primeira tinha por base o entendimento de que o urbanismo se destina a satisfazer as necessidades do Homem habitante da cidade industrial, daí que, para tais pensadores, a revolução industrial era o facto que traria o bem-estar e o desenvolvimento harmonioso da sociedade.

Por seu lado, o modelo culturalista considerava que o ponto de partida não era o Homem isolado, mas sim o agrupamento humano, a própria cidade. Havia assim uma valorização das cidades mais antigas, em particular da medieval, onde a escala humana estava sempre presente e a implantação respeitava a morfologia do terreno, a exposição solar e a protecção dos ventos dominantes.

Alerta, ainda, o autor que, *“(...) todos esses pensadores imaginavam a cidade do futuro em termos de modelo. (...) a cidade, ao invés de ser pensada como processo ou problema, era sempre colocada como (...) um objecto reprodutível.”*

Considerando que ambos os modelos surgem marcados por uma vontade de resolver problemas inerentes ao crescimento das cidades, afigura-se não fazer sentido tecer juízos de valor, sobre ideias e propostas formais, mais ou menos marcadas por ideologias e convicções, de uma época em que a percepção era a de que a industrialização seria a chave para a resolução dos problemas da Humanidade.

Assim sendo, constata-se que a cidade, como objecto de estudo, pode ser lida de várias formas. As teorias mais correntes e mais conhecidas (Mattoso, 1987) apontam para aspectos de ordem demográfica, económica ou topográfica, sendo que no segundo caso, o critério identificador da cidade seria o tipo de actividades que nela eram praticadas, ou seja, às quais a maioria dos habitantes se dedicava.

O facto de tal maioria ser constituída, por hipótese, por artesãos ou operários e comerciantes, permitia a esse lugar exercer uma influência muito maior sobre a economia de uma determinada área.

1.2. Economia Urbana - as Cidades como sistema de organização económica

Na óptica da ciência económica ou, de uma forma mais simples, da Economia, a ênfase é colocada no estudo da forma como as sociedades utilizam os recursos escassos para produzir bens com valor, e como os utilizam entre os seus diferentes membros (Samuelson, 1986).

A Economia Urbana ⁽⁷⁾, apesar de recente como ramo da Economia, incide na análise da cidade enquanto sistema de organização económica. Trata-se, assim, de uma visão própria do fenómeno urbano que projecta o ponto de vista da ciência económica e visa a racionalidade das decisões que concorrem para ordenar de forma progressiva os bens raros e os serviços urbanos com vista a atingir as finalidades do homem na cidade.

Vários outros autores prestaram contributo para o avanço do pensamento no domínio da economia ligada às cidades e ao seu desenvolvimento. ⁽⁸⁾

Apesar da evolução registada ao nível da abordagem, métodos e objecto da Economia Urbana, trata-se de um domínio particular da ciência económica que recebe muita da sua razão de ser pelo facto do solo constituir um *input* de importância relevante em qualquer actividade económica. Daí que, em contraste com o que se passa noutros domínios da Economia, em que esta componente “física” tem sido sistematicamente esquecida, a Economia Urbana lhe dê particular relevo, bem como às tendências de concentração de pessoas e actividades que nele ocorrem.

As interacções económicas que contribuem para a identidade de uma área urbana, ocorrem em mercados e as áreas urbanas podem ser perspectivadas como um sistema económico, compreendendo um complexo de mercados, cada qual com a sua extensão territorial: mercado de trabalho, de solo, de habitação, de capitais e mercado para a distribuição de inúmeros bens e serviços.

O conjunto das áreas urbanas, com uma articulação sistémica, tem evoluído como um mecanismo económico real, em resposta aos constantes estímulos de mudança das necessidades económicas da sociedade na produção, distribuição e consumo de bens e serviços. A eficiente ligação económica – área urbana/sistema urbano – é fundamental para a racionalidade do crescimento económico.

As funções económicas básicas, desempenhadas pelas áreas urbanas, dizem respeito à produção, distribuição e consumo de bens e serviços, em que recursos escassos, com usos alternativos, são destinados à satisfação das múltiplas decisões da procura.

⁽⁷⁾ Charbot (1954) refere que a Economia Urbana “se ocupa dos fenómenos mais associados ao prodigioso crescimento das cidades na época contemporânea”.

⁽⁸⁾ A. Smith (1870) numa perspectiva elaborada sobre as cidades e as respectivas funções, e Von Thunen (1826), cuja abordagem se focaliza mais na organização do espaço a partir do centro urbano, na forma como a distância condiciona o tipo de uso económico, prestando, assim um importante contributo de ordem metodológica, no que se refere à racionalidade da organização espacial em anéis concêntricos.

A cidade é, portanto, um lugar privilegiado de localização da produção e do consumo, suscitando condições que facilitam a especialização na produção e distribuição de bens e serviços.

Se para os produtores as cidades oferecem vantagens únicas de economias de escala, localização e urbanização, bem como vantagens de abastecimento e factores de produção, já para os consumidores existem oportunidades de obter maiores rendimentos e ter uma maior oferta e variedade de empregos e serviços.

As vantagens económicas daí resultantes para um uso eficiente dos recursos podem ser examinadas na perspectiva da especialização, da complementaridade entre actividades, das economias de urbanização, do abastecimento e das vantagens de consumo, que este sistema proporciona.

A interacção entre os diversos territórios com base nos custos associados à produção e ao consumo em cada um deles, dá origem a problemas complexos de definição das localizações óptimas para desenvolver determinado tipo de actividades económicas, sabendo-se que nesta tarefa, existe uma tensão entre a existência de localizações mais ou menos atractivas, por um lado, a par de outras mais desadequadas ou repulsivas, por outro.

Atente-se no caso da localização das grandes superfícies comerciais, apontado por Carvalho (2003) – *“A cidade clássica afirmava-se por uma centralidade muito explícita e quase única, baseada essencialmente no comércio, mas também na plurifuncionalidade desse espaço central. As grandes superfícies comerciais que se vão instalando procuram locais de fácil acessibilidade automóvel, junto a nós de vias rápidas, são assumidamente monofuncionais e são concentracionárias⁽⁹⁾, contendo-se em si próprias, evitando relações com a envolvente, criando à sua volta uma muralha de espaço aberto/ estacionamento automóvel”*.

Assim, num mundo em que a urbanização se processa a um ritmo acelerado, e em que a organização da sociedade está cada vez mais dependente de um estilo de vida urbano, é consensual afirmar-se que não é possível esquecer ou minimizar a importância das considerações de natureza económica no seu funcionamento.

No entanto, o grau de investigação teórica na determinação da localização urbana das actividades económicas⁽¹⁰⁾ não tem andado a par com a importância que esta questão assume, tendo os economistas urbanos avançado mais noutras áreas de reflexão – abordagem da estrutura económica do mercado urbano de habitação e do transporte urbano, por exemplo.

Em suma, pode-se concluir que a economia urbana, que começou por se centrar no comércio (nas trocas), volta a estar actualmente “condicionada” por uma clara dominância dos serviços (incluindo, também, o comércio), relegando definitivamente a actividade agrícola e alguma actividade industrial para segundo plano.

(9) De acordo com Carvalho (2003), *“Esta atitude concentracionária ocorre mesmo em centros comerciais localizados nos centros das cidades, que se isolam da rua, fechados no seu círculo de lojas e ar condicionado, evitando que os seus utilizadores ou consumidores se distraiam com o exterior. Perante esta dinâmica, o planeamento deixou-se ir a reboque. E, no entanto, estas unidades constituem hoje elementos fundamentais e estruturantes da cidade global, constituindo importantes locais não só de comércio mas também de encontro e de lazer; são novas centralidades. A sua localização ponderada e a adopção de uma forma articulada com o exterior poderiam ter ajudado à estruturação, qualificação e animação da cidade, numa perspectiva global, mas também na do sítio onde se inserem.”*

(10) O mesmo autor acrescenta que *“O sítio perde significado como lugar físico e ganha carácter de lugar de uso. Nesse contexto, as actividades procuram uma melhor localização relativa, conforme os interesses individuais, que são distintos e variados (...)”*.

No que diz respeito ao nosso país, “(...) a estrutura das actividades económicas e do emprego da generalidade das cidades é fortemente marcada pela dominante terciária das funções urbanas tradicionais, com cambiantes que resultam de percursos históricos específicos, nomeadamente da parte dos centros urbanos que desenvolveram uma relação mais intensa com as actividades produtivas, designadamente com sectores da indústria transformadora.” ⁽¹⁾

Face à maior ou menor tradição industrial que caracteriza uma determinada cidade, é incontestável que o comércio a retalho e os serviços constituem hoje, na esmagadora maioria das cidades, a actividade económica principal, tendo um forte impacto no que se refere ao emprego que gera, mas também em aspectos ligados à vertente urbana, bastando pensar no tráfego automóvel e pedonal que as vias urbanas suportam.

1.3. Comércio e Cidade - que relação?

Uma das ideias fortes e incontornáveis, com que nos deparamos quando investigamos a relação entre o Comércio e a Cidade, é atribuída a Pirenne (1973), que se refere às cidades como “filhas do comércio”. É óbvio que há que contextualizar tal pensamento; no entanto, é bem sintomática a percepção da importância atribuída à função comercial e do seu papel fundador e estruturante de uma dimensão superior constituída por outros pilares tão ou mais importantes do que a função económica da cidade.

Nessa mesma linha, Weber (1987) referia-se às cidades como um “lugar de mercado”, expressando dessa forma a estreita ligação entre o espaço urbano e as actividades económicas, reconhecendo-lhe importância e protagonismo.

Proudford (1937), numa abordagem distinta, procedeu à classificação dos elementos que definem a estrutura comercial intra-urbana, distinguindo cinco tipos de concentrações comerciais – a área central de negócios (vulgo, *Central Business District* - CBD), os centros de negócio periféricos, as grandes artérias comerciais, a rua comercial de bairro e os pequenos aglomerados de lojas. Tais tipologias debruçavam-se pela forma como se dispunham as actividades económicas e o alcance do agrupamento.

Outra das referências incontornáveis, refere-se à Teoria dos Lugares Centrais, desenvolvida por W. Christaller (1933), a partir da qual outro autor, B. Berry (1967), sugere que a estrutura comercial de uma cidade pode ser dividida em três tipos de concentrações comerciais ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Extraído de comunicação apresentada, por Neves, O., no Colóquio sobre “Política das Cidades”, do Conselho Económico e Social (CES), “A economia urbana: as cidades e as actividades produtivas”.

⁽²⁾ (...), ou seja, os centros, as faixas e as áreas especializadas. Em termos genéricos, tendo presente que cada uma delas se poderá decompor em subcategorias (consoante a sua dimensão e a complexidade socio-económica), o que as distingue são as características morfo-funcionais. O mesmo autor identificou quatro níveis de centros abaixo do CBD - os centros regionais, os centros de comunidade ou sub-regionais, os centros de bairro e os centros de esquina.

B. Mérenne-Schoumaker (1987), por sua vez, considera que a organização espacial do comércio, no contexto das cidades, se pode dividir em quatro tipos de áreas – os eixos comerciais regionais (ou ruas e praças do hiper centro comercial), as ruas tradicionalmente comerciais fora dos grandes eixos de circulação, as áreas especializadas no lazer e na diversão e os bairros antigos em mutação.

Assim, o comportamento espacial dos consumidores não resulta apenas da interação das suas características (socio-económicas; mobilidade, etc. ...), na medida em que a prática social também depende das imagens e das atitudes dos consumidores face aos vários comércios e lugares de compra.

O conhecimento do comportamento do consumidor assume um papel preponderante, pelo que se encararmos a cidade como um lugar de encontro da oferta e da procura, é essencial ter a noção de que quanto mais se estuda o comportamento do consumidor mais se vai dando conta de que cada indivíduo é diferente, na sua história, na sua perspectiva, na sua atitude, na sua decisão, etc.

Dos autores nacionais, destacaria, face ao conteúdo de determinados trabalhos, T. Barata Salgueiro (1996), J. A. R. Fernandes (1997), J. A. Teixeira (1998), M. Pereira (1999) e H. Cachinho (2002), dado serem aqueles que têm revelado maior predisposição e pertinência ao focar a importância do comércio no contexto da cidade e o seu papel na revitalização dos centros urbanos.

De acordo com Salgueiro (1996), *“o comércio é um elemento decisivo da paisagem urbana e da imagem que dela se guarda pela variedade que introduz no tecido edificado, facilitando assim a apropriação e uso do espaço pelos cidadãos, orientando muitos dos fluxos que o cruzam.”*

A mesma autora resume, de uma forma pragmática, o papel desempenhado pelas actividades comerciais, ao longo dos tempos, no que concerne à própria génese da cidade, em geral, referindo que *“Seguir o percurso do comércio na cidade tendo em atenção o espaço e o tempo é ver crescer os lugares de venda autónomos dos de produção, acompanhar a diversificação dos estabelecimentos e dos artigos comercializados, reconhecer o aumento do número de pontos de venda e vê-los cobrir todo o tecido edificado, encontrar o comércio a fazer ruas, praças e centros, vê-lo fazer cidade pública e depois negá-la, quando se refugia em espaços fechados.”*

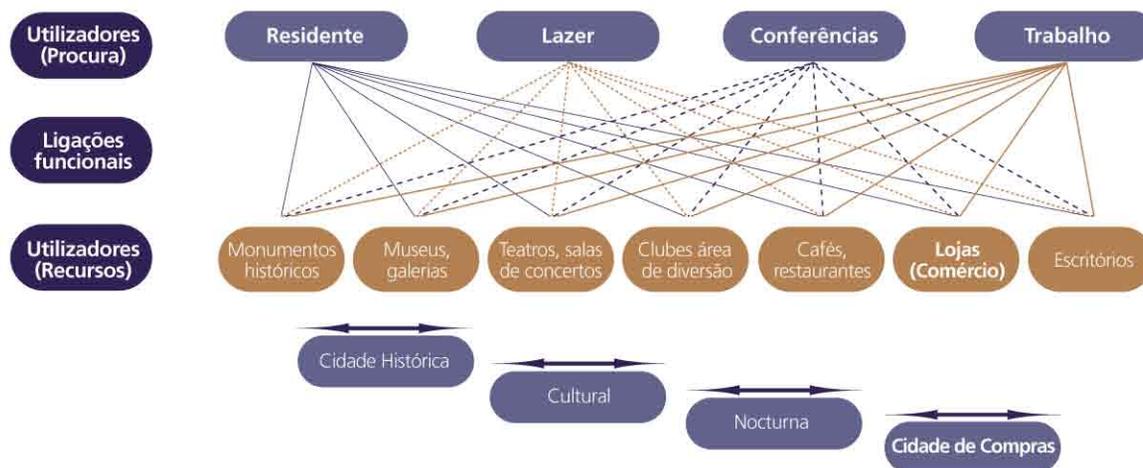
Apesar de que o policentrismo não tem como causa exclusiva o comércio, as diversas perspectivas referenciadas não escamoteiam um facto, isto é, a abordagem da evolução do comércio na cidade passa pela constatação de que há uma transição de uma estrutura do tipo monocêntrica para estruturas do tipo policêntricas (mono ou plurifuncionais).

Em jeito de referência-síntese, Ascher (1998), numa óptica de abastecimento, refere-se ao facto de que enquanto o centro se periferiza, a periferia adquire cada vez mais atributos de centralidade.

Assim, o fim do monocentrismo urbano e o surgimento de uma pluralidade de pólos comerciais e de serviços, que acompanham o crescimento da área urbana, e a crescente deslocalização dos residentes, numa primeira fase, e de um elevado número de actividades terciárias, numa fase posterior, são duas importantes realidades a equacionar e que caracterizam uma nova geografia urbana. Este cenário concorrencial configura, de certa forma, um ciclo vicioso ⁽¹³⁾.

De acordo com Burtenshaw, a multifuncionalidade das cidades, faz com que os seus utilizadores procurem nelas determinados atributos em detrimento de outros, conforme o espaço em causa – Cidade Histórica, Cultural, Nocturna, Comercial, Turística, ...).

FIGURA 1. AS ÁREAS FUNCIONAIS DA CIDADE (NA PERSPECTIVA DO UTILIZADOR)



Fonte: Elaboração própria, adaptado a partir de "Turismo, Cidade e Cultura - Planeamento e Gestão Sustentável", (Henriques, C. 2003)

⁽¹³⁾ Esta ideia é expressa no estudo já citado (1), reforçando-se que a emergência de novos espaços comerciais e de serviços, ao fazer-se em concomitância com um desinvestimento nas áreas urbanas centrais, provoca uma crescente degradação do ambiente urbano. Esta degradação traduz-se na deterioração do património edificado, no aumento dos espaços devolutos, na perda da qualidade da oferta comercial e de serviços, e ainda no aumento da insegurança e na proliferação de actividades marginais. Por sua vez, a ausência de actividades económicas dinâmicas no centro e o conservadorismo das políticas de reconversão do património levam a que os investidores se orientem para novas áreas com custos mais baixos e geradoras de maior valor acrescentado. Daí o consenso em se apontar para a importância de quebrar esse ciclo vicioso, sendo reconhecido o importante papel da modernização do comércio como factor determinante da revitalização dos centros de cidades, a par da requalificação urbana.

CAPÍTULO 2.

O PLANEAMENTO/ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E O COMÉRCIO

1. O PLANEAMENTO E O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E A ACTIVIDADE DE COMÉRCIO/SERVIÇOS

1.1. O Planeamento e o Ordenamento - breve enquadramento

De acordo com o exposto no sumário da Proposta Técnica do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território ⁽¹⁴⁾, *“Acompanhando as estratégias de desenvolvimento definidas nos Planos de Fomento que o Estado Novo iniciou em 1953 (I Plano de Fomento 1953 -1958), o ordenamento do território ganhou autonomia no III Plano de Fomento (1968-1973), como componente do planeamento regional. Neste contexto é difundido, em 1970, o primeiro Relatório do Ordenamento do Território, que privilegia o desenvolvimento económico e social, sem evidenciar, no entanto, preocupações relativamente às questões ambientais”*.

“Na sequência da implantação do regime democrático e ainda durante o período revolucionário, misturam-se os anseios de crescimento económico e de prosperidade social com o desejo de melhor ordenamento do território. Mas muitas das decisões de política de então eram contraditórias e, não obstante as boas intenções, incluindo alguma legislação e intervenções fragmentadas, acentuou-se o desordenamento, nos campos, nas cidades, nas periferias urbanas.”

⁽¹⁴⁾ Sumário (Maio, 2006) da Proposta Técnica do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), aprovada para Discussão Pública pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2006, de 27 de Abril, elaborado pelo Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades (SEOTC) e Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU).

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território é o instrumento de desenvolvimento territorial de natureza estratégica que estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional, consubstancia o quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial e constitui um instrumento de cooperação com os demais Estados-membros para a organização do território da União Europeia, visando, assim:

- › Definir o quadro unitário para o desenvolvimento territorial integrado, harmonioso e sustentável do País, tendo em conta a identidade própria das suas diversas parcelas e a sua inserção no espaço da União Europeia;
- › Garantir a coesão territorial do País, atenuando as assimetrias regionais e garantindo a igualdade de oportunidades;
- › Estabelecer a tradução espacial das estratégias de desenvolvimento económico e social;
- › Articular as políticas sectoriais com incidência na organização do território.

O PNPT constitui o guia orientador do sistema de gestão territorial e da política de ordenamento do território, e também um instrumento chave de articulação desta política com a política de desenvolvimento económico e social, em coerência com a ENDS ⁽¹⁵⁾ e com as diversas intervenções com incidência territorial, designadamente as consideradas no QREN (2007-2013) ⁽¹⁶⁾.

O modelo territorial do PNPT é o quadro de referência nacional para a implementação de um conjunto de estratégias nacionais e de planos sectoriais associados, devendo orientar os modelos territoriais que venham a ser definidos no âmbito regional, sub-regional e local. A visão estratégica e o modelo territorial do PNPT constituem os elementos de referência para a elaboração, alteração ou revisão dos instrumentos de gestão territorial.

Desenvolvendo as orientações da Lei de Bases, o D.L. n.º 380/99, de 22/09 (alterado pelo D.L. n.º 310/2003, de 07/12), precisa e aprofunda os conceitos, objectivos e conteúdos dos vários Instrumentos de Gestão Territorial e o respectivo regime de coordenação.

Dos problemas para o ordenamento do território identificados, realce para os que se enquadram nos itens referentes ao Desenvolvimento Urbano e à Competitividade dos Territórios, por serem aqueles mais susceptíveis de apresentar relação com o tema deste manual – Comércio e o Ordenamento Urbano.

⁽¹⁵⁾ Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, versão para discussão pública, Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (Junho, 2002).

⁽¹⁶⁾ O Quadro de Referência Estratégica Nacional assume como grande desígnio estratégico a qualificação das pessoas, valorizando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação, bem como a promoção de níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico e sócio-cultural e de qualificação territorial, num quadro de valorização da igualdade de oportunidades e, bem assim, do aumento da eficiência e qualidade das instituições públicas.

Após processo algo moroso e complexo (relembre-se que remonta a Abril de 2002 a determinação da sua elaboração), o PNPOOT foi aprovado pela Assembleia da República, no dia 5 de Julho de 2007, sendo relevante reter as directrizes para os instrumentos de gestão territorial, focalizando-nos na relação entre o PNOT e os outros instrumentos de Gestão Territorial (com ênfase especial para os Planos Municipais de Ordenamento do Território) (ver ponto 3., do presente capítulo).

1.2. Comércio/Serviços, como domínio temático (da metodologia inerente à proposta) do PNPOOT

Contrariamente ao que ocorreu no passado, como adiante se poderá comprovar, a proposta do novo Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território não descurou o Sector do Comércio e Serviços, podendo-se, a título de exemplo, citar algumas referências extraídas da metodologia geral que esteve subjacente à elaboração da proposta do PNPOOT, no que se refere à definição dos domínios temáticos, ao nível económico, a abordar.

“(..). A actividade comercial em Portugal tem passado por amplas transformações na organização do sector, com reflexos territoriais e no mercado de trabalho. A reestruturação empresarial decorre a par de processos de concentração e internacionalização, da divulgação de novos formatos comerciais e num contexto de emergência de uma sociedade de consumo em rápida expansão (...)”.

“(..). As tendências de organização da actividade apontam para uma crescente dualização do mercado de trabalho decorrente, por um lado, da forte atomização empresarial e, por outro, da consolidação de grupos económicos de elevada dimensão. A segmentação da actividade é, de igual modo, um aspecto relevante do sector, denotando-se claramente a presença de grandes grupos económicos na distribuição alimentar, embora esta tendência se alargue a outros segmentos. Todavia, o franchising surge no comércio não alimentar como uma alternativa mais flexível e requerendo menos investimentos que a aposta numa estratégia assente na expansão de sucursais (...)”.

“(..). A penetração de novas formas de comércio e o desaparecimento do comércio tradicional nos aglomerados rurais traz consequências fortes para a viabilidade económica destes aglomerados (...)”.

“(..). Os formatos comerciais têm vindo a mudar: os discount, as lojas de conveniência, as grandes superfícies, o shopping in shop, etc..., são exemplos de inovação na oferta comercial com reflexos na reorganização espacial, como o declínio da actividade nos centros urbanos e emergência de novas centralidades periféricas, que estruturam frequentemente novas nucleações urbanas. Neste domínio, a oferta de espaço de escritórios em nós de forte acessibilidade tem vindo a marcar o ordenamento de áreas metropolitanas numa perspectiva policêntrica.”.

Acrescentando, no que diz respeito à metodologia de abordagem, que *“(..). Será, naturalmente, dado relevo às políticas económicas (agricultura, indústria, comércio, serviços e turismo, etc...) e às políticas sectoriais de maior incidência na organização espacial das actividades produtivas”.*

2. PLANEAMENTO E ORDENAMENTO – CONCEITOS E IDEIAS A RETER

2.1. Planeamento

Tratando-se, em termos gerais, de um processo desencadeado para atingir determinados objectivos, num dado período de tempo, integra várias etapas, das quais se destacam a concepção (análise do problema e escolha das soluções para atingir os objectivos perseguidos) e a implementação (execução das propostas adoptadas).

Nesse contexto, o termo “plano” implica a organização de uma estratégia para obter um determinado resultado.

FIGURA 2. AS FASES QUE COMPÕEM O PROCESSO DE PLANEAMENTO



Fonte: Elaboração própria, adaptado a partir de “Apontamentos do Seminário de Ordenamento do Território - Mestrado em Gestão do Território” (Barreta, 2002)

Aplicado à necessidade de se organizar o espaço construído, o termo indica o conjunto de instruções escritas e desenhadas – incluindo, entre outras, “plantas” – que definem a estratégia de ocupação de um local quando começa a ser necessário condicionar ou substituir a iniciativa individual.

A nível de planeamento, às suas diferentes escalas, pode-se falar, entre outros, de planeamento estratégico ⁽¹⁷⁾, territorial ⁽¹⁸⁾, urbano ⁽¹⁹⁾ e físico.

De acordo com Avelino (2004), “Tal como as empresas, as cidades produzem bens e serviços, estão em constante transformação, possuem potencialidades e debilidades e, ao integrarem diversos sistemas urbanos, estão permanentemente perante um conjunto de oportunidades e ameaças que importa ponderar.”.

⁽¹⁷⁾ “(...) de responsabilidade municipal, visa definir um quadro coerente de intervenções que viabilize uma estratégia de desenvolvimento de médio e longo prazo para uma determinada Cidade Tem como objectivos : Melhoria da qualidade do meio urbano; Reforço da coesão intra-regional e da integração supra-regional, Apoio à realização de estudos integrados e estratégicos de desenvolvimento da Cidade e Apoio à implementação do PDM e do Plano Estratégico da Cidade.” (Dic. de Geografia, 1996).

⁽¹⁸⁾ “(...) traduz-se num conjunto de estudos que envolve o reconhecimento das necessidades e características da população e dos recursos disponíveis, o que conduz à programação de acções de intervenção no meio geográfico. Este conjunto de estudos é registado num documento técnico-político denominado Plano.” (Dic. de Geografia, 1996).

⁽¹⁹⁾ “(...) visa gerir mudanças para conseguir objectivos particulares respeitantes ao sistema urbano, podendo-lhe também dizer respeito a melhoria das condições existentes (...). Pode igualmente orientar-se para o futuro no sentido de projectar tendências correntes, perspectivar problemas e delinear estratégias de planeamento apropriadas que podem minimizar os problemas e maximizar os lucros.” (Dic. de Geografia, 1996).

Segundo o mesmo autor, “A introdução do planeamento estratégico surge como uma oportunidade e uma necessidade de desenvolver metodologias de intervenção simultaneamente globalizantes e particulares para as cidades. Os planos estratégicos constituem uma ferramenta adequada de análise prospectiva, capaz de ajudar a tomar decisões no presente e conduzir com eficácia as mudanças de fundo e circunstâncias, resolvendo problemas organizativos e melhorando o funcionamento das instituições.”.

Tendo presente que os planos estratégicos contemplam diversos sectores e domínios de actuação, consoante o contexto territorial e sócio-económico em questão, como sejam, os Recursos Humanos e Integração Social, a Base Económica, as Infra-estruturas de Apoio ao Desenvolvimento, os Equipamentos de Apoio à População, por exemplo, podem-se identificar as seguintes fases na realização de um plano estratégico:

- › Definição dos Objectivos Estratégicos;
- › Diagnóstico Estratégico da Cidade;
- › Definição de Opções Estratégicas de Desenvolvimento;
- › Análise Prospectiva;
- › Programação de Acções;
- › Monitorização do Plano

No que diz respeito ao plano físico, este constitui-se como uma concertação de esforços para analisar, coordenar e organizar os factores directamente ligados à distribuição espacial de actividades numa cidade ou qualquer outra área (país, região, comunidade ou bairro). A variação do seu âmbito – global ou parcelar – define os métodos de intervenção. Num âmbito global, como é o do planeamento regional, a principal preocupação pode-se situar nas grandes linhas, orientando a adequada distribuição de pólos urbanos, quer pela criação de novos centros, quer pela tentativa de condicionar o desenvolvimento dos existentes. As intervenções parcelares incidem sobre aspectos fragmentários do desenvolvimento do espaço urbano sem contudo poder perder de vista o todo em que se inserem.

Simplificando, o planeamento físico pode-se dividir em três fases distintas:

- › Observar e analisar as características da área em estudo com a identificação e interpretação de tendências de evolução;
- › Estabelecer os objectivos;
- › Traçar os meios para se chegar a esses objectivos, sendo esta a fase mais complexa, uma vez que requer a combinação dos esforços de todos os sectores de uma população – administração central e local, líderes formal ou informalmente constituídos, das comunidades e as aspirações dos residentes.

O emergir da importância da necessidade de planeamento assenta em três factores principais, a saber, a intensificação do fluxo populacional para as cidades à procura de melhores oportunidades de vida ou em consequência de situações de insegurança; a necessidade de prover rapidamente e em grandes quantidades à consequente carência em habitação, equipamentos e infra-estruturas; e a introdução do automóvel como elemento fundamental da vida das cidades, requerendo uma grande área de infra-estruturas específicas e mudando completamente a face da paisagem urbana que a precedeu.

A participação dos cidadãos no processo, não só é desejável, como essencial, pois só pelo confronto directo com as necessidades e interesses da população é que os objectivos de um plano se podem tornar não só realistas como suficientemente interessantes e convincentes para passarem a facto.

O objectivo desejável é a harmonização das exigências de novas situações com os requisitos constantes de bem-estar que são indispensáveis à sobrevivência das cidades, exigindo o empenho constante dos que desenham o plano e dos que o põem em prática.

Um Plano Director é um documento (ou conjunto de documentos) que estabelece as principais directrizes para executar uma determinada tarefa e aplica-se a qualquer campo em que há muitos e complexos factores a considerar.

No caso de Portugal, temos a figura do Plano Director Municipal (PDM) que visa a integração da unidade “Cidade” ou “Centro Urbano” no contexto regional ou metropolitano; e que encontra o seu âmbito geográfico numa divisão administrativa tradicional – o “Concelho”, gerido por um Município.

Em suma, o planeamento é um meio para atingir determinados objectivos e não um fim em si mesmo, por isso, nunca pode ser considerado um “produto acabado”, tendo de ser suficientemente flexível, para admitir as adaptações necessárias, sem alterar os princípios fundamentais que orientam o planeamento e tornando-o sempre adaptável à realidade em contínua evolução.

2.2. Ordenamento do Território

O ordenamento do território visa a regulamentação da utilização do solo, tendo como referência o interesse público. Nesse contexto, todos os países europeus dispõem de sistemas que perseguem tal objectivo, diferindo, no entanto, quanto ao âmbito e método de funcionamento. Estes sistemas apresentam denominações diversas – ordenamento urbano, espacial, físico ou territorial, compreendendo, de um modo geral, duas ordens de funções:

- › Elaboração de planos (facultando enquadramentos advindos de estratégias de desenvolvimento e planos que incidem sobre diferentes escalas de espaço – de nacional a local);
- › Controlo de desenvolvimento (procedimentos legais ou administrativos, que funcionam a um nível mais local, com vista a controlar a localização e o tipo de projecto, bem como possíveis alterações na utilização de edifícios).

De uma forma geral, apesar da tradição de se viver em centros urbanos, a maioria das cidades assistiu ao fenómeno da descentralização da população e do emprego, durante as últimas décadas, o que originou o aparecimento das chamadas periferias urbanas.

Sendo aceite que se trata da expressão espacial das políticas económica, social, cultural e ecológica de toda a sociedade, a perspectiva convencional tendia a associar o ordenamento a um mecanismo regulamentar (“comandar e controlar”) e a uma abordagem sectorial. Na maioria dos casos, o ordenamento regulamentar do território urbano ou regional era orientado para a previsão do crescimento, a protecção dos recursos naturais e das zonas rurais e a coordenação das infra-estruturas básicas. As primeiras leis urbanas europeias previam técnicas e mapas de zonamento relativamente estáticos para planear a utilização do solo e atingir um equilíbrio entre as componentes regionais.

Nos últimos anos, surgiu uma nova atitude face ao ordenamento do território marcada pela vontade de desenvolver uma abordagem mais positiva e orientada para os projectos.

Para além de abordar questões básicas, como a regulamentação da utilização do solo, e agregar políticas sectoriais como as relativas à habitação, aos transportes, à actividade empresarial, ou outras infra-estruturas, o plano de ordenamento é igualmente concebido como um processo para prever o carácter e a localização dos elementos principais de uma região e conceber os meios mais eficientes para a sua execução e realização.

O novo ordenamento tende a ir além do mero estatuto regulamentar de “comando e controlo” que estabelece as regras do jogo. Adquiriu igualmente o carácter de uma espécie de “contrato” que vincula os agentes sociais de uma dada entidade territorial a uma visão de conjunto da sua área e os orienta nesse sentido.

Neste contexto de uma nova abordagem do ordenamento, os sinais mais relevantes apontam para:

- › plano concebido como instrumento ligado à intervenção num território e que, por isso, deve ser entendido não só como instrumento legal ou um plano de investimento público, mas também como uma ferramenta operacional e programática para o desenvolvimento de políticas estatais, bem como estratégias de investimento privado e iniciativas locais;
- › administrações locais devem desempenhar um papel dinâmico, tanto na concepção como na execução do plano;
- › cooperação horizontal entre cidades e regiões adquire um papel proeminente no âmbito de um novo ordenamento do território, à medida que as dependências verticais e hierárquicas entre territórios se tornam menos rígidas no contexto da globalização;
- › conceito de sustentabilidade é fundamental para o ordenamento do território, uma vez que incorpora objectivos de longo prazo para o território, bem como a integração de considerações sociais e ambientais nas considerações económicas;
- › o ordenamento do território está estreitamente ligado ao conceito de planeamento estratégico, tanto nos seus objectivos a médio e longo prazo como na ampla parceria de actores locais e na coordenação das iniciativas envolvida.

Na década de 90, as políticas de ordenamento do território tradicionais foram complementadas por iniciativas estratégicas a nível local destinadas a promover o crescimento económico e a competitividade. Os principais objectivos do ordenamento passaram a ser o estímulo ao crescimento económico, a redução da vulnerabilidade da economia regional às ameaças externas, a promoção das vantagens competitivas regionais e a gestão estratégica do território, com base na participação concertada dos agentes sócio-económicos, tanto públicos como privados.

Os planos estratégicos devem agora unir as vontades e as intenções e coordenar as iniciativas dos agentes económicos, sociais e políticos da região. Também devem contemplar a diversificação das actividades produtivas, recorrendo aos recursos endógenos e tentando atrair recursos externos. A participação e o consenso sociais são necessários para o êxito de uma tal abordagem.

Associado a essa expansão das cidades, têm emergido novas formas (formatos) de desenvolvimento comercial e empresarial, pelo que se assistiu nos anos 80 a significativos investimentos em novas tipologias de parques (tecnológicos, empresariais, industriais) e de grandes superfícies comerciais fora das cidades, localizando-se em pontos de grande acessibilidade na periferia das zonas urbanas e criando ambientes próprios.

Em suma, o conceito de ordenamento do território traduz-se na expressão espacial das diferentes políticas (económica, social, cultural, ambiental) de uma sociedade, apresentando como objectivos fundamentais, o desenvolvimento sócio-económico equilibrado das regiões, a melhoria da qualidade de vida das populações, a gestão dos recursos naturais e protecção do ambiente e a utilização racional do território.

3. A INTERVENÇÃO MUNICIPAL (INSTRUMENTOS)

O planeamento de nível municipal, da responsabilidade das Autarquias Locais, tem como objectivo definir o regime de uso do solo e a respectiva programação, através de opções próprias de desenvolvimento enquadradas pelas directrizes de âmbito nacional e regional. Os planos municipais de ordenamento do território, de natureza regulamentar, constituem os instrumentos que servem as actividades de gestão territorial do município.

As competências dos Municípios no que se refere ao ordenamento do território foram inicialmente reguladas pelo DL n.º 69/90, de 06/03, até à publicação de nova legislação (DL n.º 380/99, de 22/09, posteriormente alterada pelo DL n.º 310/2003, de 10/12). Ambos os diplomas definem, não só as tipologias de Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), bem como a respectiva hierarquia.

Os PMOT estabelecem o regime de uso do solo, definindo modelos de evolução previsível da ocupação humana e da organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo e de garantia da qualidade ambiental.

Os seus principais objectivos podem-se resumir, do seguinte modo:

- › Tradução, no âmbito local, do quadro de desenvolvimento do território estabelecido nos instrumentos de natureza estratégica de âmbito nacional e regional;
- › Expressão territorial da estratégia de desenvolvimento local;
- › Articulação das políticas sectoriais com incidência local.

À escala Municipal, os Planos Urbanísticos, têm vindo a consolidar-se, desde 1982, a três níveis: o Plano Director Municipal (PDM), o Plano de Urbanização (PU) e o Plano de Pormenor (PP).

Com o Despacho de n.º 7/94 de 10/01, mercê das candidaturas ao Programa PROSIURB, surgiram os Planos Estratégicos (PE), para cidades intermédias ou eixos urbanos.

Os PE demarcam-se de um plano territorial devido às características de contratualização social e económica, implicando nos seus objectivos e nas suas ideias os principais agentes económicos, sociais e institucionais.

O raciocínio estratégico aplicado ao planeamento urbanístico teve a sua consagração legal, situada a montante do Plano de Urbanização, em 1994.

O sistema municipal de planeamento assenta no PDM, o qual após ratificação (e publicação em Diário da República), concede autonomia à Câmara Municipal no que concerne à gestão do território concelhio.

O PDM é um instrumento privilegiado de planeamento municipal e de gestão territorial, sendo concebido para uma vigência por um período de 10 anos (durante o qual poderão ser introduzidas alterações, mediante um conjunto de procedimentos previstos para tal efeito).

Por conseguinte, e ao nível da gestão do espaço, a competitividade municipal passa, fundamentalmente, pelo PDM.

Ainda assim, os objectivos subjacentes ao planeamento municipal sofreram alterações profundas ao longo das décadas de 80 e 90. O fenómeno da globalização da economia mundial, fez com que as Câmaras Municipais se vissem confrontadas com a real dimensão do seu (reduzido) poder económico, tendo igual percepção em relação ao próprio poderio da Administração Central, quando, por exemplo, a ela recorriam apelando à não deslocalização desta ou daquela unidade empresarial (multinacionais).

Daí que, o contexto mais comum, no que diz respeito à definição de objectivos à escala municipal, passou a orientar-se para o planeamento ambiental – através de planos de ocupação do solo, tendo sempre presente o equilíbrio financeiro das respectivas intervenções.

Por exclusão de partes, o papel das Câmaras Municipais está muito limitado aos planos de ocupação do solo e ao licenciamento que se lhes associa. De acordo com Carvalho (2005), *“O desafio tornou-se utilizar estes planos e o licenciamento para estimular o desenvolvimento sócio-económico municipal. As Câmaras podem contar, para o efeito, com a importância crescente dos factores ambientais nas decisões de investimento e com o que isso significa em termos de mercado imobiliário. A promoção imobiliária pode, neste âmbito, ser encarada como um instrumento para alcançar os objectivos do desenvolvimento municipal.”* ⁽²⁰⁾

Quando têm um carácter mais estratégico, como é o caso dos Planos Directores Municipais, devem reflectir uma visão integrada do território municipal e a articulação entre os seus diversos elementos estruturantes. Por sua vez, os planos que se destinam a apoiar a gestão urbanística e a ocupação efectiva do solo (Planos de Urbanização e Planos de Pormenor) devem corresponder a um planeamento mais pormenorizado, com localizações precisas.

3.1. O Plano Director Municipal (PDM)

Estabelece o modelo de estrutura espacial do território municipal, constituindo uma síntese da estratégia de desenvolvimento e ordenamento local prosseguida, integrando as opções de âmbito nacional e regional com incidência na respectiva área de intervenção.

Os PDM são de elaboração obrigatória para todos os municípios, devendo ser revistos com base numa avaliação da sua execução sempre que as condições sócio-económicas e ambientais se alterem significativamente (ou passados dez anos da entrada em vigor). Estes planos devem ter um inequívoco carácter estratégico, definindo o regime de uso do solo e o modelo de organização territorial num quadro de flexibilidade que permita o acompanhamento das dinâmicas perspectivadas para um período de dez anos.

Tratam-se de instrumentos privilegiados, não só para operar a coordenação entre as várias políticas municipais com incidência territorial e a política de ordenamento do território e de urbanismo, mas também para operar a coordenação externa entre as políticas municipais e as políticas nacionais e regionais com incidência territorial.

Devem, por isso, concentrar todas as disposições necessárias à gestão do território, incluindo as que constam em planos especiais, planos sectoriais e planos regionais de ordenamento do território e devem ser dotados de flexibilidade suficiente para incorporar a evolução previsível a partir das dinâmicas normais em curso.

⁽²⁰⁾ Acrescenta, o autor, que *“A importância e o carácter da relação entre o planeamento urbanístico e a promoção imobiliária evoluíram, (...) em função de uma mudança essencial no contexto do planeamento urbanístico, a qual consiste na concorrência entre municípios para a captação de investimentos”*.

De acordo com a norma de procedimentos ⁽²¹⁾ relativa à tramitação dos processos de revisão dos PDM, a legislação de enquadramento assenta, fundamentalmente, no DL n.º 380/99, de 22/09 (na redacção dada pelo DL n.º 310/2003, de 10/12), na Portaria n.º 90/2003, de 05/04 e no Desp. n.º 6600/2004, de 23/02, do Secretário de Estado do Ordenamento do Território (publicado no DR n.º 78 (2ª série), de 01/04).

O PDM é constituído por: Regulamento; Planta de ordenamento (que representa o modelo de estrutura espacial do território municipal); e Planta de condicionantes.

O PDM é acompanhado, entre outros elementos, por: Estudos ⁽²²⁾ de caracterização do território municipal (incluindo relatórios de análise sectorial das diferentes temáticas e respectivas peças desenhadas), Estratégia municipal prosseguida (incluindo a definição do modelo territorial estratégico), Relatório de fundamentação das opções tomadas, e Programa de execução e plano de financiamento.

3.2. O Plano de Urbanização (PU)

Define a organização espacial de parte determinada do território municipal inserida no perímetro urbano, que exija uma intervenção integrada de planeamento.

Desenvolve, em especial, a qualificação do solo urbano, correspondendo ao nível do aglomerado ou centro urbano e define a sua estrutura urbana, as categorias e intensidade do uso do solo, políticas urbanísticas localizadas e regras de alteração e conservação, pelo que pode ser aplicado apenas a uma parte do aglomerado urbano.

Os PU devem, por isso, ser elaborados sempre que haja necessidade de estruturar o solo urbano e enquadrar a programação da sua execução, surgindo associados a uma visão estratégica da cidade e ao reforço do seu papel como pólo integrado num determinado sistema urbano.

⁽²¹⁾ Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (Janeiro de 2005).

⁽²²⁾ Os estudos deverão incluir a caracterização de diversos aspectos como: condições sócio-económicas e habitacionais e dinâmicas demográficas (incluindo projecções); estrutura do povoamento, unidades de paisagem, rede e funções urbanas, situação fundiária e urbanística da zona de intervenção; ocupação e uso actual do solo, dinâmicas existentes e compromissos urbanísticos; rede de infraestruturas e equipamentos, condições de acesso e carências existentes; hierarquia da rede viária, transportes, circulação e estacionamento; e estudos específicos de caracterização e avaliação (caso se justifique); etc.

De acordo com a norma de procedimentos ⁽²³⁾ relativa à tramitação para a elaboração, acompanhamento e aprovação dos PU, a respectiva legislação de enquadramento assenta, fundamentalmente, no DL n.º 380/99, de 22/09, (na redacção dada pelo DL n.º 310/2003, de 10/12), no Desp. n.º 6600/2004, de 23/02, do Secretário de Estado do Ordenamento do Território, (publicado no DR n.º 78 (2ª série), de 01/04), e na Portaria n.º 138/2005, de 02/02.

Os Termos de Referência de um PU prevêm como conteúdo mínimo, entre outros: enquadramento legal do plano; definição do conteúdo material e documental do plano; previsão das fases e prazos para a elaboração do plano; informação acerca da cartografia digital e dos dados de base disponíveis; área territorial e população a abranger pelo plano; enquadramento territorial da área de intervenção; oportunidade da elaboração do plano e adequabilidade da estratégia de intervenção com os princípios da disciplina urbanística e do ordenamento do território; enquadramento nos instrumentos de gestão territorial, programas e projectos com incidência na zona de intervenção; e definição da base programática para o desenvolvimento da solução proposta.

○ PU é constituído por: Regulamento; Planta de zonamento, que representa a organização urbana adoptada; e Planta de condicionantes.

○ PU é acompanhado por: Relatório de fundamentação das opções tomadas, que contenha os seguintes elementos: enquadramento territorial da zona de intervenção, incluindo planta a escala inferior à do PU assinalando as principais vias de comunicação, grandes equipamentos, bem como outros elementos considerados relevantes; Caracterização geral ⁽²⁴⁾ da zona de intervenção no que se refere às diversas temáticas de interesse para o plano, devendo ser incluídas as respectivas peças desenhadas, sempre que possível, à escala de apresentação da proposta de zonamento; Diagnóstico da situação existente e perspectivas de evolução, incluindo a definição de potencialidades, constrangimentos e/ou disfunções; Identificação das opções estratégicas e definição do modelo territorial estratégico; Explicitação e fundamentação da proposta de zonamento, avaliando a sua adequabilidade face à dinâmica de ocupação do solo e aos níveis de infra-estruturação, equipamentos, espaços verdes públicos, acessibilidades, condicionantes e outros critérios relevantes; Estudos específicos de caracterização e avaliação (caso se justifique); e Programa de execução e plano de financiamento.

3.3. O Plano de Pormenor (PP)

Define com detalhe a ocupação de parcelas do território municipal, sendo um instrumento privilegiado para a concretização dos processos de urbanização e revestindo formas e conteúdos adaptáveis aos seus objectivos específicos.

⁽²³⁾ Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (Março de 2005).

⁽²⁴⁾ Condições sócio-económicas e habitacionais e dinâmicas demográficas (incluindo projecções); Dinâmica de ocupação do solo e compromissos urbanísticos; Estrutura e funções urbanas, situação urbanística da zona de intervenção e unidades operativas de gestão; Rede de infra-estruturas e equipamentos, condições de acesso e carências existentes; Hierarquia da rede viária, transportes, circulação e estacionamento, etc....

Desenvolve e concretiza propostas de organização espacial de qualquer área específica do território municipal definindo com detalhe a concepção da forma de ocupação e servindo de base aos projectos de execução das infra-estruturas, da arquitectura dos edifícios e dos espaços exteriores, de acordo com as prioridades estabelecidas nos programas de execução constantes do PDM e do PU.

De acordo com a norma de procedimentos ⁽²⁵⁾ relativa à tramitação para a elaboração, acompanhamento e aprovação dos PP, a legislação de enquadramento dos PP, assenta fundamentalmente, no DL n.º 380/99, de 22/09 (na redacção dada pelo DL n.º 310/2003, de 10/12) e no Desp. n.º 6600/2004, de 23/02, do Secretário de Estado do Ordenamento do Território, (publicado no DR n.º 78 (2ª série), de 01/04).

Os Termos de Referência de um PP prevêm como conteúdo mínimo, entre outros, enquadramento territorial da área de intervenção; enquadramento legal do plano; definição do conteúdo material e documental do plano; definição das fases e prazos para a elaboração do plano; enquadramento nos instrumentos de gestão territorial e demais programas e projectos com incidência na área em causa; oportunidade da elaboração do plano e adequabilidade da estratégia de intervenção com os princípios da disciplina urbanística e do ordenamento do território; e definição da base programática para o desenvolvimento da solução urbanística.

A proposta preliminar de um PP contempla como conteúdo mínimo, entre outros: planta de localização; planta de enquadramento; planta da situação existente; peças escritas e desenhadas caracterizadoras da situação fundiária da área de intervenção; planta de implantação com o pré-modelo de ocupação; projecto de Regulamento; relatório preliminar com a caracterização da área de intervenção, fundamentação dos princípios e objectivos subjacentes ao pré-modelo de ocupação e explicitação do sistema de execução a desenvolver.

○ PP é constituído por: Regulamento; Planta de implantação; e Planta de condicionantes.

○ PP é acompanhado, entre outros, por: Relatório fundamentado das soluções adoptadas; Programa de execução e plano de financiamento; Planta de localização; Planta de enquadramento; Planta da situação existente; Extracto actualizado das plantas de zonamento e de condicionantes do PU ou, na sua ausência, das plantas de ordenamento e de condicionantes do PDM, no caso em que o modelo de ordenamento proposto pelo PP implique a alteração dos PMOT mais abrangentes e/ou das condicionantes legais.

(25) Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (Janeiro de 2005).

3.4. Programas de Acção Territorial (PAT) ⁽²⁶⁾ - breve referência

A coordenação das actuações dos diferentes agentes territoriais exige práticas de gestão territorial, suportadas na aplicação de técnicas e de procedimentos avançados de governança e de negociação, envolvendo as entidades públicas, os interesses privados e os cidadãos.

Os Programas de Acção Territorial (PAT) previstos na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTDU) são instrumentos contratuais de enquadramento das actuações das entidades públicas e privadas, que definem objectivos a atingir em matéria de transformação do território, especificam as acções a realizar pelas entidades envolvidas e estabelecem o escalonamento temporal dos investimentos necessários.

No âmbito da execução dos PDM, os PAT devem enquadrar na colaboração público-público e público-privado, os investimentos da Administração do Estado no território do município, articulando-os com os investimentos municipais que lhes devem ser complementares. De igual modo, deverão enquadrar as grandes operações urbanísticas da iniciativa de particulares, articulando-as com os objectivos da política de ordenamento do território e de urbanismo do município.

Os PAT devem também ser utilizados para negociar, programar e contratualizar a elaboração de PU e PP, a realização das operações fundiárias necessárias à execução destes planos, a realização de infra-estruturas urbanas e territoriais e de outras obras de urbanização e edificação neles previstas, bem como a implantação de equipamentos públicos e privados de utilização colectiva, fornecendo à condução dessas actuações urbanísticas a necessária segurança jurídica, programação técnica e transparência.

⁽²⁶⁾ Dado tratar-se de orientações indicadas na Proposta do PNPT (entretanto aprovada pela Assembleia da República, em 05/07/2007), é de referir que a sua concretização, requer acções de natureza legislativa e administrativa a desenvolver no curto prazo, nomeadamente, definir, em conformidade com o modelo territorial do PNPT, os critérios gerais de classificação de uso do solo a desenvolver nos PMOT; elaborar critérios de referência para o estabelecimento de PAT; aperfeiçoar os instrumentos de execução dos planos, promovendo o desenvolvimento das relações contratuais entre os sectores público e privado; estabelecer novas formas de participação directa dos privados na elaboração e execução dos planos de ordenamento; definir incentivos à urbanização programada e à requalificação dos espaços urbanos, a desenvolver e concretizar ao nível do planeamento municipal; e definir um sistema de qualidade e certificação do planeamento territorial que promova a qualificação das práticas de ordenamento do território e do urbanismo.



4. ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A INTERVENÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO NO COMÉRCIO (E SUAS DIFERENTES ESCALAS) ⁽²⁷⁾

Apesar de ser reconhecido ao Comércio um efeito estruturante na organização da cidade, as opiniões divergem no que se refere ao grau de intervenção dos poderes públicos no planeamento dos equipamentos comerciais. Para um ponto parece existir algum consenso, ou seja, o planeamento urbano tem subalternizado o Comércio.

Vários autores, entre os quais Pereira e Teixeira (1992) sustentam tal ideia, referindo-se ao facto dos poderes públicos se limitarem a regulamentar as condições para o exercício da actividade, no âmbito do planeamento, definindo localizações e índices de ocupação. As preocupações de teor mais intervencionista registaram alguma intensificação aquando do aumento da concentração, alteração das relações produtor/distribuidor e a crescente concorrência, em termos de opção de localização, entre a periferia e o centro.

Nesse contexto, a intervenção pública oscila entre uma postura de defesa dos interesses dos empresários do comércio tradicional e a anuência perante os novos investimentos, tornando-se evidente uma vincada tendência para uma maior receptividade para as vantagens financeiras e estruturantes, advindas de projectos/emprendimentos comerciais a instalar na periferia.

Por conseguinte, e em reacção a esta tendência demonstrada pela Administração, o denominado pequeno Comércio, através das suas estruturas representativas, adopta argumentos reivindicativos mais amplos, que extravasam meras visões corporativas, passando a manifestar preocupação com os múltiplos problemas do centro das cidades (desertificação, estacionamento, insegurança, acessibilidades, etc. ...) continuando, naturalmente, a defender os interesses do sector e dos operadores. A intervenção dos poderes públicos sobre a actividade comercial assume carácter específico, de acordo com o seu âmbito espacial.

⁽²⁷⁾ Este ponto fundamenta-se em trabalho publicado por Pereira, M.; Teixeira, J.A., (Revista *Abastecer&Consumir*, 1992).

QUADRO 1. O COMÉRCIO E O PLANEAMENTO – FORMAS DE INTERVENÇÃO/ACTUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO

	PROTECCIONISTA	LIBERAL
SECTORIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas de protecção ao comércio tradicional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poder público não intervém; • Mercado selecciona as formas de Comércio.
TERRITORIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Reforço dos centros tradicionais de comércio; • Defesa da rede hierárquica dos centros convencionais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de obstáculos à localização; • Não inibe o aparecimento de novos espaços comerciais.

Fonte: Elaboração própria, a partir de trabalho publicado por Pereira, M. e Teixeira, J.A., (Abastecer & Consumir, 1992)

4.1. Administração Central

A nível nacional, a Administração estabelece princípios e normas, de índole indicativa, para a programação de distintas tipologias de equipamentos, definindo em paralelo, a rede e as condições de exploração dos equipamentos de maior dimensão, com destaque para os mercados abastecedores.

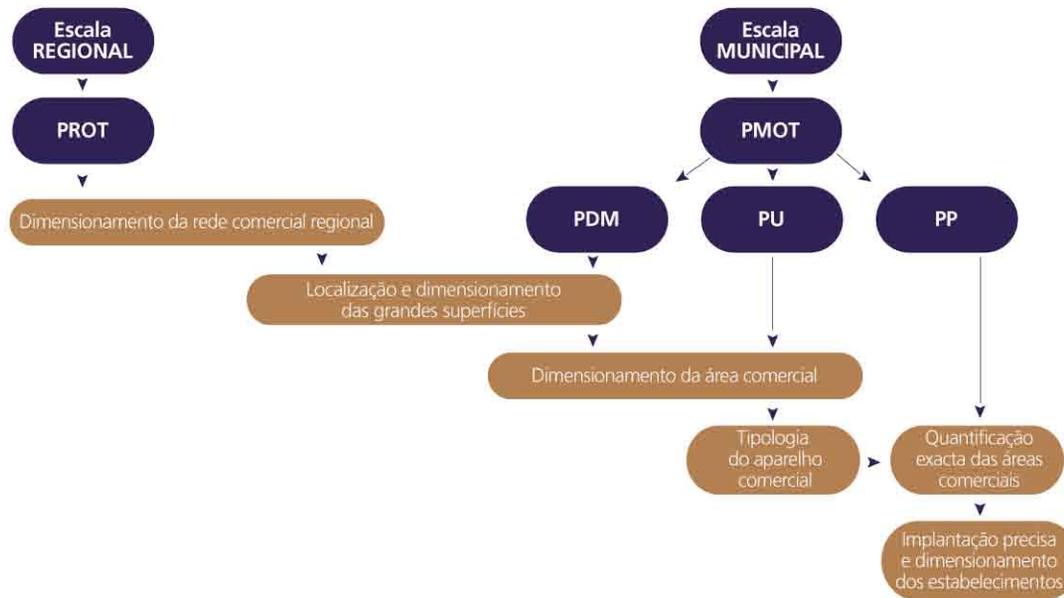
Refira-se que a primeira referência legislativa à inclusão do equipamento comercial nos planos de urbanização remonta ao ano de 1977 (DL n.º 22/78, de 25/01), não prevendo, no entanto, a audição da entidade que tutela o sector, o que na realidade lhe retira efeito prático.

Apesar do seu carácter sectorial, o que à partida fundamenta a escassa utilização no domínio do planeamento do território, o DL n.º 419/83, de 29/11 (regula o acesso à actividade comercial), contempla no seu art.º 7º, a obrigatoriedade da implantação dos estabelecimentos obedecer às disposições previstas nos Planos de Urbanização, concretamente no que diz respeito aos condicionantes de Urbanismo Comercial.

Só no início da década de 90, as Secretarias de Estado do Comércio Interno e da Administração Local e Ordenamento do Território divulgaram documento que sistematiza a problemática do Comércio ao nível do Planeamento Territorial – princípios e orientações de cariz sectorial, critérios de planeamento e integração do Comércio nos Planos Regionais e Municipais.

Assumindo que se trata de uma actividade privada, defende-se para o Planeamento uma função de carácter indicativo, denotando uma certa preocupação com a vertente espacial. Conforme figura seguinte, pode-se acrescentar que, se a nível nacional a intervenção assume carácter essencialmente regulador (“regulamentador”), a nível local visa a articulação das componentes sectorial e territorial.

FIGURA 3. O COMÉRCIO E OS PLANOS TERRITORIAIS



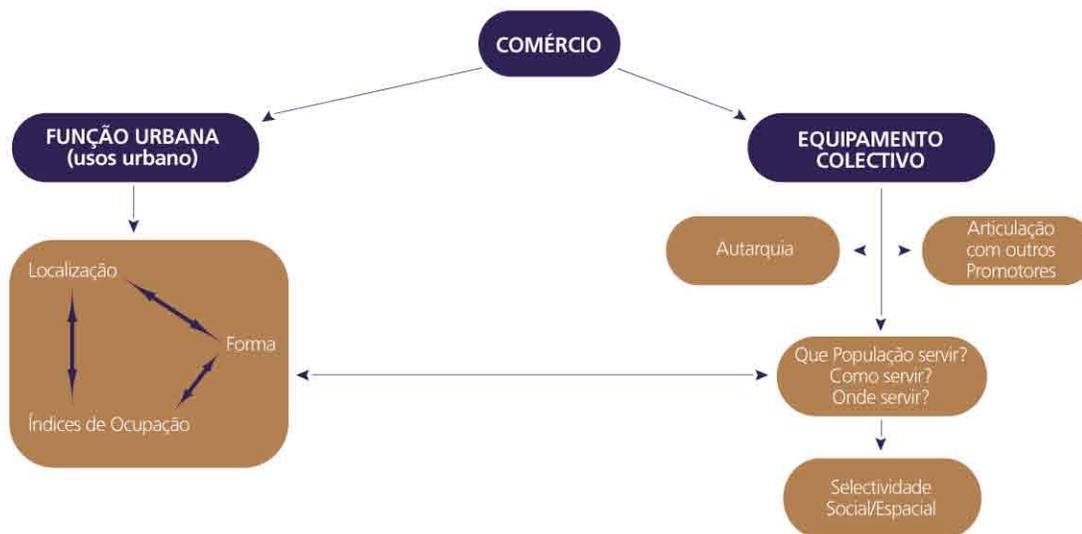
Fonte: Elaboração própria, a partir de trabalho publicado por Pereira, M. e Teixeira, J.A., (Abastecer&Consumir, 1992)

4.2. Administração Local

A década de 90 foi pródiga no que se refere ao esforço ao nível do planeamento à escala local, com a generalidade dos municípios a levar a cabo, e pela primeira vez, planos de ordenamento urbanístico (Planos Directores Municipais). Regra geral, o sector do Comércio, apesar do seu inegável crescimento, já então em curso, e os múltiplos impactes na estruturação dos territórios urbanos foi praticamente ignorado, sendo quando muito incluído na classe de “Equipamento” (reservado aos serviços públicos de natureza social).

Em algumas situações, eram apontadas intenções de “dotar de equipamento comercial” determinadas áreas residenciais, ou prescrevia-se a criação de “pólos equilibradores”, de acordo com perspectivas que tendem a reforçar o status quo e raramente concebem o enquadramento urbano (e urbanístico) de novas expressões do comércio a retalho, como os hipermercados ou os grandes centros comerciais. (Fernandes, 2004).

FIGURA 4. O COMÉRCIO - COMO FUNÇÃO URBANA E EQUIPAMENTO COLECTIVO (FORMA DE INTERVENÇÃO DOS PODERES PÚBLICOS)



Fonte: Elaboração própria, a partir de trabalho publicado por Pereira, M. e Teixeira, J.A., (Abastecer&Consumir, 1992)

Esta crescente dimensão da actividade comercial, veio suscitar vários problemas, como sejam, desigualdades de mercado, congestionamentos de tráfego junto aos nós das vias rápidas nas áreas envolventes das maiores cidades e, por último, mas não de menor importância, quebras significativas do volume de negócios do comércio a retalho (fazendo perigar a manutenção da imagem de algumas artérias das nossas cidades e vilas). (Fernandes, 2004)

A acção da Administração Local sobre o Comércio é exercida, tanto de forma directa como indirecta, isto é, se na primeira situação se podem integrar, por exemplo, o planeamento, construção, regulamentação e exploração de mercados retalhistas, os regulamentos das feiras e mercados de levante e o licenciamento de determinadas tipologias de estabelecimentos, na segunda há a considerar, não só, a definição de directrizes para uso comercial no âmbito dos planos urbanísticos, mas também as intervenções em certos domínios com repercussões fortes sobre o Comércio, como seja o caso da habitação.

Neste contexto, as transformações de índole estrutural que caracterizaram o Comércio, nas últimas décadas, e a penalização dos centros de cidade por via da implantação na periferia de novas unidades comerciais dotadas de argumentos preferencialmente mais valorizados pela procura, contribuem para despertar um maior interesse (e empenho!) por parte da Administração Local, no que à actividade comercial diz respeito.

A intervenção municipal implica que as Autarquias possam dispor de um conjunto de meios e recursos que lhes permita tal desiderato. Em termos da vertente de análise, o ideal aponta para que possuam sistemas de informação actualizados com vista a prestar o devido apoio ao investimento (público e privado), contemplando variáveis que tornem possível a caracterização do aparelho comercial: distribuição espacial, número de unidades por ramos de comércio, formas e técnicas de venda, dimensão das empresas e estabelecimentos, tipologias de espaços comerciais, etc.....

QUADRO 2. OS DOMÍNIOS DE INTERVENÇÃO MUNICIPAL NO COMÉRCIO

DOMÍNIOS	ACÇÕES
ANÁLISE	<ul style="list-style-type: none"> • Caracterização geral; • Análise por ramos e unidades territoriais; • Identificação de problemas; • Estudos de impacte.
REGULAMENTAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Regulamentação do uso comercial (PMOT); • Condições de funcionamento de feiras e mercados; • Horários do comércio.
PROGRAMAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Programação de equipamentos próprios (normas internas; aplicação de normas gerais); • Estimativa das necessidades de espaço comercial (indicadores e critérios a utilizar, forma de repartição).
INVESTIMENTO	<ul style="list-style-type: none"> • Construção / manutenção do equipamento próprio.
FISCALIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalização das condições de funcionamento; • Segurança; • Condições hígio-sanitárias; • Horários.

Fonte: Elaboração própria, a partir de trabalho publicado por Pereira, M. e Teixeira, J.A., (Abastecer&Consumir, 1992)

As vertentes de programação e regulamentação dos equipamentos constituem domínios fulcrais da regulação do sistema comercial, já que estabelecem a necessária articulação entre os agentes (públicos e privados). A programação envolve, por exemplo, a quantificação e qualificação das necessidades face à população a servir (a procura) e sua inserção no território. No entanto, sendo verdade que uma Autarquia terá capacidade para controlar o uso comercial, a localização e a forma como se concretizam os empreendimentos, já estará fora da sua alçada a especificação do ramo de actividade a instalar. Ou seja, podendo, por hipótese, avançar com meras e eventuais sugestões, é aos investidores que cabe tal decisão.

Daí que, também neste aspecto, os planos não possam, nem devam, ser impositivos, mas sim prever condições e criar estímulos para que as acções apontem no sentido pretendido. As propostas devem, por isso, assumir um carácter indicativo, sendo flexíveis, quanto baste, para se poderem ajustar à dinâmica evidenciada pelo mercado. Por sua vez, noutras áreas, em relação às quais a resposta do mercado se revele deficitária, a Administração Local deve promover o surgimento de equipamento comercial e definir regras claras para as actividades a instalar e seu funcionamento, sendo que tal não será incompatível com a sua posterior gestão por parte da iniciativa privada.

A vertente da regulamentação encontra o seu exemplo “clássico”, no que se refere à intervenção municipal no equipamento comercial, nas feiras e mercados, sendo que os mesmos, continuando sob da responsabilidade municipal, continuam a justificar tal intervenção por razões ligadas à sua própria legalização e ordenamento interno. Aliás, os investimentos municipais no Comércio têm-se pautado por critérios de índole social, traduzindo-se, essencialmente, em mercados retalhistas. Actualmente, e desde há uns anos a esta parte, imperam duas tendências vincadas, por parte da Administração Local – desinteresse (“não investimento”) pelos mercados, face às “novas ofertas”, assegurando apenas a sua manutenção (sobrevivência) diária; ou reinvestimento, baseado em novas fórmulas e soluções já aplicadas, com relativo sucesso, pela iniciativa privada.

Em suma, o planeamento do comércio, enquanto actividade económica, deve ser meramente indicativo, tendo como pano de fundo o respeito pelas regras do mercado. A sua evolução recente, à qual o fenómeno da globalização não está decerto alheio, contribuem também, para que o Comércio, enquanto função urbana, suscite novas questões, às quais o planeamento deve estar, no mínimo, atento. A sua localização no contexto urbano deixou de obedecer ao modelo hierárquico tido como clássico e de estar espacialmente organizada em função da rua; a sua estrutura económica não está circunscrita a pequenos estabelecimentos baseados em pequenas empresas familiares.

O planeamento da função comercial não deve vincular-se a um zonamento rígido de difícil exequibilidade e controlo, sendo, no entanto, possível identificar casos onde deve ser mais incisivo, definindo com maior precisão localizações, tipos e formas de implantação do Comércio:

- › *áreas residenciais novas onde o mercado não respondeu à procura (comércio de proximidade), através da criação de estruturas que permitam a fixação daquelas funções, a par de outros serviços à comunidade, constituindo-se como núcleos de animação urbana local;*
- › *áreas residenciais antigas onde o comércio tradicional terá tendência a desaparecer, através de operações de reabilitação que se focalizem nas condições que assegurem a permanência das funções tradicionais;*
- › *áreas urbanas objecto de requalificação, nas quais funções comerciais específicas podem desempenhar papel determinante no relançamento da imagem pretendida, através de programas integrados nos instrumentos urbanísticos que regulam o uso do solo.*

As acções em outros domínios também podem ser utilizadas como instrumentos (que actuam de forma indirecta) de animação e organização espacial do comércio, como sejam, por exemplo, alterações na circulação viária e sistema de transporte, medidas de recuperação urbana e criação de estacionamento e espaços pedonais, por exemplo.

CAPÍTULO 3.

O URBANISMO COMERCIAL, COMO POSSÍVEL APROXIMAÇÃO À ABORDAGEM DO TEMA DO PLANEAMENTO E ORDENAMENTO COMERCIAL

1. O URBANISMO COMERCIAL, EM PORTUGAL

Segundo Salgueiro (1996), o Urbanismo Comercial *“refere-se à integração do comércio com o ordenamento do território no planeamento do crescimento e transformação urbana, na dupla vertente das orientações sobre o desenvolvimento da actividade comercial, por um lado, e uso do comércio como instrumento de acção urbanística, por outro.”*

Para Catarino (1995), a política de Urbanismo Comercial, deve ter presente um conjunto de objectivos dos quais se destacam: a integração do comércio como função importante nos Planos de Urbanização e de Pormenor (apresentando a distribuição dos espaços a destinar ao comércio); proceder ao ordenamento de novos centros de comércio, de modo a obter efeitos de agregação espacial e a integração funcional dos equipamentos comerciais e dos serviços que os compõem; e fomentar o diálogo entre os diversos actores urbanos, para assegurar o equilíbrio entre as diferentes formas comerciais e a satisfação das necessidades do consumidor.

Apesar de na Europa, a revitalização dos centros das cidades ter vindo a aumentar de importância desde o início dos anos 90, mercê das possibilidades que o planeamento comercial e a gestão do centro de cidade oferecem para a criação/manutenção de cidades mais atractivas, há que salientar que, em Portugal, não há tradição de implementação de verdadeiras políticas de Urbanismo Comercial.

A primeira tentativa de aplicação de princípios de Urbanismo Comercial terá ocorrido durante a reconstrução da Baixa de Lisboa, pelo Marquês de Pombal, depois do grande terramoto de 1755. ⁽²⁸⁾

Uma vez que o Urbanismo Comercial visa o planeamento urbano das áreas comerciais e dos respectivos estabelecimentos, as suas principais áreas de intervenção encontram, segundo Balsas (1999), tradução a vários níveis: “(...) a localização das actividades comerciais; o planeamento urbano e a gestão de áreas comerciais; o dimensionamento dos estabelecimentos comerciais; a regulamentação das suas características (...)”

É neste contexto que o Urbanismo Comercial, e pondo de parte a discussão que o próprio conceito possa gerar ⁽²⁹⁾, tem constituído uma referência na concepção de políticas para o denominado pequeno comércio instalado nos centros (ou Baixas) das cidades.

Em síntese, poder-se-á encarar o Urbanismo Comercial, como “a arte de articular a actividade comercial com a cidade que lhe serve de suporte”.

1.1. Os Projectos Especiais de Urbanismo Comercial

A filosofia subjacente à “adopção” do Urbanismo Comercial, traduzido nos Projectos Especiais de Urbanismo Comercial (PEUC), centra-se numa postura de discriminação positiva do comércio independente instalado nos centros urbanos das cidades e vilas, embora os apoios considerados também abrangessem estabelecimentos de franquia e/ou instalados em pequenos centros comerciais (galerias), desde que integrados nas respectivas áreas de intervenção.

As ideias base então consideradas (modernização/reestruturação dos estabelecimentos, horários adequados às necessidades da procura, formação profissional, nova postura no exercício da actividade e gestão integrada dos centros tradicionais de comércio) estão na génese dos Projectos de Urbanismo Comercial (em especial do URBCOM), pelo que é erróneo encará-los como meros meios/mecanismos de “compensação” aos pequenos comerciantes, descurando a predisposição e condições favoráveis à intervenção pública sobre o tecido económico e o tecido urbano consolidado, como referido no Relatório final do estudo “Comércio tradicional em contexto urbano – Dinâmicas de Modernização e Políticas Públicas” (2000).

⁽²⁸⁾ O plano de reconstrução, do ponto de vista estritamente comercial, ligou modernidade e tradição: - modernidade, com o carácter inovador deste acto de urbanismo. O comércio ganha aí espaço, acessibilidade e prestígio; - tradição, com a conservação na nova trama urbana, das ruas especializadas, organização típica da Idade Média.

⁽²⁹⁾ Alguns autores têm-se referido ao uso indevido da designação “Urbanismo Comercial”, dado que “poderá induzir em erro” (Garcia, 2004), propondo-se em alternativa “Os equipamentos comerciais e o planeamento urbanístico”.

No caso de Portugal, aquando do arranque dos Projectos Especiais de Urbanismo Comercial (ao abrigo do PROCOM) “(...) não reuniu consenso, logo à partida, o facto de se recorrer à expressão “Urbanismo Comercial” para a denominação dos mesmos, o que analisado de forma mais fria e a uma tal distância, não deixa de ter alguma legitimidade, pois o Urbanismo Comercial implicaria práticas de integração de políticas de planeamento e ordenamento territorial e planeamento comercial, (...) que nunca terão sido ponderadas, ou, se o foram, não terão sido concretizadas” (Barreta, 2004).

Por conseguinte, uma abordagem do tema do Urbanismo Comercial (em Portugal), focalizada na definição de políticas/medidas (que pretendam articular o ordenamento do espaço urbano e a sua adaptação para um adequado desenvolvimento das actividades comerciais, do ócio/lazer, e que contemplem, por exemplo, para além da modernização do comércio, a pedonização, a sinalética e o mobiliário urbano), resume-se ao trabalho iniciado e desenvolvido no âmbito do Programa de Apoio à Modernização do Comércio (PROCOM), e mais tarde do URBCOM.

1.1.1. Metodologia aplicável e seus desenvolvimentos - do PROCOM ao URBCOM



Por traduzir o reconhecimento da importância estratégica que as actividades comerciais desempenham no contexto urbano, deu-se um primeiro passo, por parte da Administração Central, no sentido da criação das bases para um planeamento urbano que contemple o comércio a retalho.

Com efeito, foi ao abrigo do II Quadro Comunitário de Apoio, com o PROCOM, na sua vertente dos Projectos Especiais de Urbanismo Comercial, prevista na alínea a), do nº1, do art.º 26º do DL 184/94, de 01/07, (Programa de Apoio à Modernização do Comércio) que se materializou tal preocupação, visando apoiar projectos de dinamização das estruturas comerciais associados à recuperação ou revitalização do tecido urbano.

A sua natureza e descrição deixavam adivinhar uma preocupação em conciliar as duas vertentes, ou seja, a dinamização das estruturas comerciais e a revitalização do respectivo espaço urbano.

O objectivo principal traduz-se na requalificação do comércio dos centros urbanos, pelo que pressupõe a implementação de um projecto integrado, por constituir-se como via possível de articulação das diversas vertentes necessárias para a execução plena do mesmo.

A forma como a metodologia inerente aos PEUC se arquitectava deixava antever, uma clara necessidade de desenvolvimento de parcerias. Com campos de actuação e competências definidas, a desejada articulação das diferentes vertentes envolvidas constituía-se como um dos pilares essenciais, uma vez que concorrendo para objectivos comuns, os investimentos a concretizar assumem um evidente carácter de complementaridade.

Com tal intuito, constituíram-se as denominadas Equipas de Projecto, formadas por um representante da Direcção-Geral do Comércio e da Concorrência, da Estrutura Associativa e da Câmara Municipal, por cada um dos Projectos, sendo que tais elementos acompanhavam o desenrolar do processo desde o seu início ⁽³⁰⁾, visando assim garantir o cumprimento das diferentes fases metodológicas previstas.

Já no âmbito do III QCA é implementado o URBCOM, regulamentado através da Portaria 317-B/2000, de 31/05, mantendo-se, de um modo geral, a estrutura dos projectos - Estudo Prévio e Constituição da Equipa de Projecto, para efeitos de Qualificação (Fase I), Elaboração e Apresentação do Estudo Global pela Equipa Operacional (Fase II) e Concretização das Soluções preconizadas no Estudo Global (Fase III).

De forma sucinta, as fases enunciadas, consistem e assentam nos seguintes procedimentos:

- › **Fase I: (Qualificação do Projecto)** - apresentação de uma pré-candidatura com base num Estudo Prévio, elaborado pelos promotores (Autarquia e Estrutura Associativa), na sequência de protocolo de colaboração celebrado.

FIGURA 5. PRINCIPAIS COMPONENTES DO ESTUDO PRÉVIO

- Planta da área de intervenção, com identificação nominal dos espaços urbanos (e respectivo levantamento funcional);
- Diagnóstico (caracterização funcional);
- Inquéritos à oferta e procura (tratamento e conclusões);
- Taxa de adesão estimada;
- Caracterização de eventuais planos complementares integrados de desenvolvimento.

Fonte: Elaboração própria, a partir de documento interno da DGCC, de 08/05/2003.

⁽³⁰⁾ O início “oficial” dos projectos processava-se, numa reunião tripartida (Direcção-Geral do Comércio e da Concorrência, Associação Comercial e Câmara Municipal) realizada na respectiva localidade, sendo aí perceptível, o nível de relacionamento entre as partes. Sem entrar em considerações acerca da dinâmica evidenciada pelas Associações Comerciais, refira-se que a esmagadora maioria liderou os processos, empenhando-se nos Projectos, desde a sensibilização/divulgação dos potenciais envolvidos até ao apoio/acompanhamento/assistência aos empresários que aderiram. Tal facto resulta também, em boa parte, da forma como esses Projectos eram encarados, pois para algumas Autarquias, tratou-se apenas de mais um projecto, não lhe sendo atribuída a devida importância.

A definição da Área de Intervenção, por parte da ex-DGCC, com base em proposta dos promotores, tendo como objectivo a Qualificação do Projecto, baseia-se em critérios urbano-comerciais cujas prioridades apontam para factores como: elevada densidade comercial, diversidade da oferta comercial, tendo em atenção a complementaridade necessária para existir “massa crítica”, existência de funções urbanas centrais e de património arquitectónico e ambiental que potenciem as intervenções (sendo as mesmas geradoras de fluxos de consumidores para a área de intervenção), existência de planos complementares integrados de desenvolvimento para a área urbana.

- › **Fase II: (Definição de Estratégias)** – elaboração de Estudo Global onde se definem estratégias de desenvolvimento urbano-comercial para a área de intervenção, contemplando propostas de acções/medidas/projectos concretos para cada um dos promotores (Individuais, Autarquias e Associações) nas suas diferentes vertentes.

FIGURA 6. PRINCIPAIS COMPONENTES DO ESTUDO GLOBAL

- Enquadramento (legal, espacial e sócio-económico);
- Diagnóstico (estrutura urbana, acessibilidades, oferta, procura, factores distintivos, etc...);
- Avaliação e definição da matriz de desenvolvimento (análise SWOT, definição do mix comercial, objectivos/programas a implementar);
- Propostas concretas (empresarial, envolvente comercial, acções colectivas/promocionais);
- Orientações regulamentares (“normas de execução do sistema de apoio” para as empresas, autarquias e estruturas associativas);
- Medidas prospectivas (criação da unidade de gestão/gestor de centro urbano).

Fonte: Elaboração própria, a partir de documento interno da DGCC, de 08/05/2003.

- › **Fase III: (Concretização das Soluções preconizadas no Estudo Global)** – apresentação das várias candidaturas para obtenção dos apoios/incentivos ao investimento - Empresas, Câmaras Municipais e Estruturas Associativas.

As candidaturas das empresas eram apresentadas nos termos previstos nas Normas Específicas do Projecto Global de Execução e com base nas medidas e acções contidas no estudo global para a respectiva área de intervenção. As candidaturas da Estrutura Associativa contemplavam a divulgação, animação e promoção de acções relacionadas com as actividades empresariais objecto do Projecto, bem como a da Câmara Municipal no que concerne à dinamização e promoção dos espaços públicos da envolvente comercial.

As três fases metodológicas implicam trabalho de colaboração mútua entre as várias entidades envolvidas, dependendo o sucesso do Projecto da adesão dos empresários/comerciantes materializada na apresentação das suas candidaturas individuais (pois os incentivos às intervenções no espaço público e de animação dependiam da adesão dos empresários e do volume dos seus investimentos).

Em resumo, a colagem destes Projectos à “filosofia” que caracteriza os Centros Comerciais a Céu Aberto, fica bem vincada na ideia de se prever a hipótese de contemplar estabelecimentos comerciais mais atractivos, espaços comuns convidativos e animação/promoção comercial “permanente”.

1.1.2. Evolução dos Projectos de Urbanismo Comercial - inovação introduzida ao nível das metodologias e procedimentos adoptados

Numa primeira fase, os principais aspectos de inovação dos PEUC (previstos no PROCOM) traduziram-se nos seguintes factos:

- › Face ao panorama que vigorava, que consistia em Sistemas de Incentivos que funcionavam sempre de forma sectorial e individualizada, os PEUC introduziram o conceito de projectos integrados (envolvendo outras vertentes, para além do sector do Comércio);
- › O formato da sua metodologia e o seu “desenho” fizeram com que se afirmassem como uma Medida que implicava trabalho de parceria/conjugação de esforços em termos de divulgação e dinamização dos potenciais envolvidos;
- › Apesar de contemplarem diversas vertentes de investimento, promovidas por distintos promotores, ficava claro que se tratava de um Programa de índole sectorial, pelo que todos os investimentos convergiam para um fim comum – Revitalização Comercial de Centros Urbanos.

Por sua vez, com o URBCOM, os principais aspectos de inovação dos PUC, traduzem-se nos seguintes factos:

- › A questão da “gestão do projecto” passa a constituir preocupação, através da implementação de incentivos à constituição das Unidades de Acompanhamento e Coordenação (UAC), que possam manter a articulação entre os comerciantes/empresários e sustentar o processo de parceria pretendido para os centros urbanos (à semelhança daquilo que se persegue com as funções do Gestor ou Unidade de Gestão de Centro Urbano);
- › A ideia de poder colmatar uma das principais lacunas do sector, abrindo a possibilidade de facultar Formação Profissional para os comerciantes, dotando esse comércio de novos saberes e competências (por exemplo, ao nível da gestão, atendimento, vitrinismo);
- › A evidente preocupação na definição de critérios (pontuação) com vista à selecção e elegibilidade dos Projectos, bem como a coordenação com outros Programas cuja complementaridade seja relevante.

Do ponto de vista da intervenção urbanística, ambos os Programas apresentam um grande potencial de intervenção, que lhes advém de três factores principais – “*conjugação integrada*” (reflecte-se numa intervenção, tanto na estrutura edificada como no sistema de espaços públicos), “*cumplicidade sectorial*” (revela-se necessária uma grande sintonia e inter-dependência entre o sector privado, o associativo e o público) e a “*convergência urbana*” (o seu bom desenvolvimento realiza-se pela intervenção nas estruturas físicas (edifícios e espaços públicos) e nas estruturas empresariais (gestão dos estabelecimentos, formação dos comerciantes e funcionários), proporcionando-se assim uma intervenção que abarca as noções de “*urbano*” e “*urbanidade*” (Balula e Carvalho, 2001).

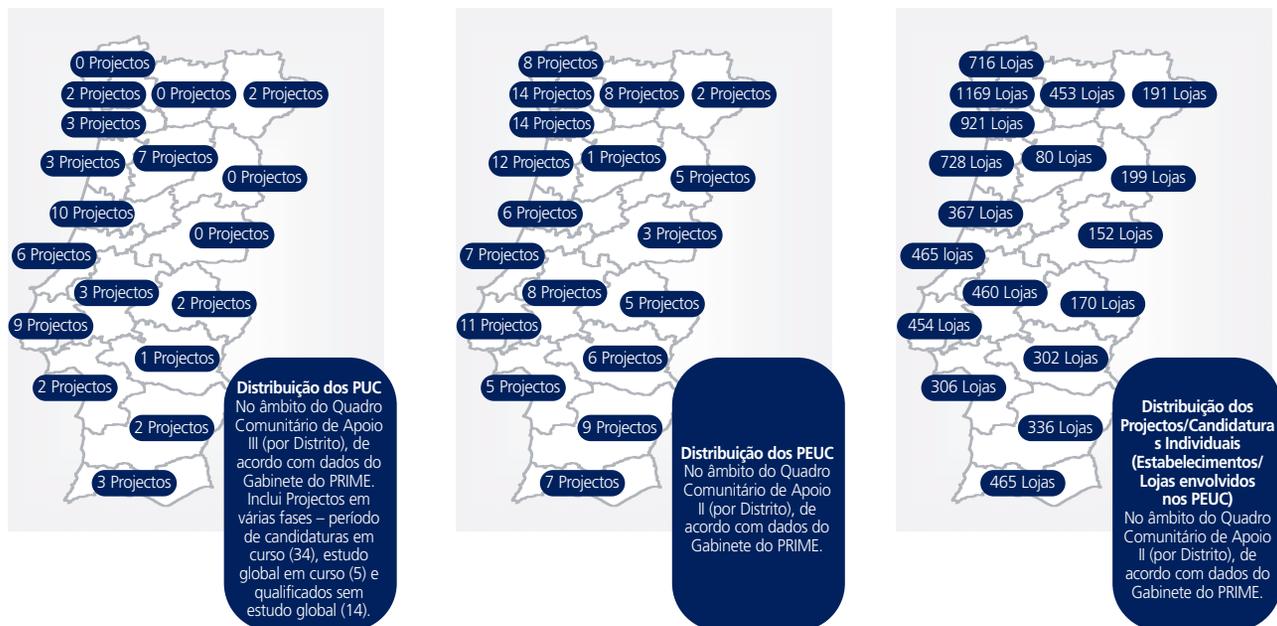
Do próprio conteúdo das inovações, tanto na fase de arranque, como posteriormente, fica espelhado o efeito multiplicador que estas intervenções, levadas a efeito ao abrigo do PROCOM, ajudaram a potenciar, traduzidas aliás nas numerosas intenções de candidatura ao URBCOM (já concretizadas ou em vias de concretização).

Um outro aspecto inovador, ao nível da metodologia, relaciona-se com o facto de se passar a prever condições de acesso para a qualificação de novas áreas de intervenção (com base nas funções urbanas centrais, no património arquitectónico e ambiental, nos planos complementares integrados de desenvolvimento para a área urbana, ...), o que revela que existiu o cuidado de acautelar determinadas situações que correram menos bem e que, por isso, interessava prevenir.

A transição do PROCOM para o URBCOM, resulta dos próprios impactes do primeiro, e que vão de encontro às grandes linhas de orientação definidas pelo então Programa Operacional de Economia (POE). ⁽³¹⁾

⁽³¹⁾ Ou seja, os resultados positivos de uma intervenção tiveram como consequência um interesse crescente em prosseguir o mesmo caminho por via do sucesso alcançado e demonstrado, de forma efectiva, por práticas que se revelaram “boas práticas” susceptíveis de promover o efeito de “alavancagem” na gestão dos centros urbanos.

FIGURA 7.



Fonte: PRIME/URBCOM, 14/05/2006

1.2. As dimensões (quantitativa e qualitativa) do Projecto

Pelas razões já expostas, os Projectos de Urbanismo Comercial, ao abrigo do II e III QCA, geraram um conjunto de impactes, cujos méritos, extravasaram o interesse de meras quantificações, sejam elas ao nível de montantes de investimento realizado, taxas de adesão ou outros de natureza análoga.

Para que se possa ter uma noção da dimensão e abrangência das intervenções levadas a efeito, enunciam-se alguns dados (Qdr. 3 e 4), de acordo com a informação disponibilizada pela DGE (reportados a Março de 2001 e referentes aos Projectos Individuais de Urbanismo Comercial, por Zona de Intervenção, no âmbito do II QCA) e pelo Gabinete do PRIME (em relação ao URBCOM, do III QCA).

QUADRO 3. PROJECTOS APRESENTADOS NO ÂMBITO DA MEDIDA URBANISMO COMERCIAL (PROCOM/QCA II)

Nº ÁREAS INTERVENÇÃO	Nº TOTAL DE ESTABELECIMENTOS ("POTENCIAL")	Nº TOTAL DE ESTABELECIMENTOS ADERENTES ("EFECTIVO")	INVESTIMENTO TOTAL (em Cts.)
146	21077	7933	124514615

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados facultados pelo Gabinete de Intervenção Operacional de Comércio e Serviços - Ministério da Economia e Inovação / Direcção-Geral da Empresa

No que se refere ao PROCOM, no Continente qualificaram-se 139 Projectos, dos quais 133 atingiram a fase de concretização das soluções (apresentação pública de estudos globais/abertura dos períodos de apresentação de candidaturas individuais).

Tão significativo número de áreas de intervenção, seja no Continente, seja nas Regiões Autónomas da Madeira (6) e dos Açores (7), contemplou a generalidade do território, denotando a sua distribuição territorial um predomínio nos "Distritos" do Porto (15), Braga (14), Lisboa (11), Aveiro (12), Beja (9), Vila Real (8) e Santarém (8).

A totalidade das áreas de intervenção definidas (Projectos Qualificados) representa um universo que ultrapassa 21000 estabelecimentos comerciais, distribuídos por todo o território do Continente, destacando-se Porto e Braga, cujo "contributo" ultrapassa os 2000 estabelecimentos por cada um dos Distritos.

Estes Projectos significaram um envolvimento (com base na adesão estimada) de mais de 7000 estabelecimentos, facto revelador do interesse despoletado pelos promotores dos Projectos e da mobilização suscitada no seio dos empresários.

No entanto, as taxas de adesão efectivas revelaram uma realidade algo distinta, já que as candidaturas objecto de aprovação, e cujo incentivo foi homologado, quedaram-se pelas 3278, o que se traduz num "aproveitamento" inferior a 40%.

Face às distintas tipologias de investimento contempladas, e à já referida importância dos montantes de investimento por parte dos empresários para determinar os incentivos para as restantes vertentes, o número de Projectos concluídos – estabelecimentos comerciais modernizados, espaços públicos requalificados e animação e promoção comercial realizada, é bastante mais reduzido.

Apesar disso, a análise do sucesso no caso concreto destes Projectos, não deve ser feita à luz de meras referências quantitativas, pois corre-se o risco de chegar a conclusões precipitadas e erróneas. Ainda, assim, determinados Projectos podem ser considerados casos de sucesso, seja pela adesão verificada, seja pela qualidade das intervenções nos estabelecimentos comerciais, seja também pela distinção das intervenções no espaço público, ou outras razões. Bragança, Braga, Espinho, Alcobaca, Évora, Beja, Faro, Tavira, são alguns dos casos citados com maior frequência.

Por sua vez, no caso do URBCOM, apesar de não se dispor de dados definitivos, os números disponibilizados pelo Gabinete do PRIME, apontam para um total de 63 Projectos de Urbanismo Comercial, repartidos pelas diferentes fases metodológicas atrás mencionadas. Estes Projectos significam um envolvimento (potencial) de cerca de 6750 unidades comerciais, facto também revelador do potencial dos mesmos.

QUADRO 4. PROJECTOS APRESENTADOS E INVESTIMENTO POTENCIAL, NO ÂMBITO DO URBANISMO COMERCIAL (URBCOM/QCA III)

Nº ÁREAS INTERVENÇÃO	Nº TOTAL DE ESTABELECIMENTOS ("POTENCIAL")	INVESTIMENTO ("POTENCIAL") (em €)		
		DAS CÂMARAS MUNICIPAIS	DAS ESTRUTURAS ASSOCIATIVAS	DOS EMPRESÁRIOS
63	6750	68269700,00	12598302,00	124749235,00

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados facultados pelo Gabinete de Intervenção Operacional de Comércio e Serviços - Ministério da Economia e Inovação/Direcção-Geral da Empresa

De uma forma geral, os números citados reflectem também a evolução verificada do PROCOM para o URBCOM. Ou seja, as áreas de intervenção, salvo algumas excepções, inserem-se em localidades de menor dimensão quando comparadas com as abrangidas pelo PROCOM.

Acresce, ainda, o facto de que as áreas de intervenção, por via dos novos critérios definidos na sua delimitação (com excepção de Projectos transitados, do II para o III QCA, – Baixa Portuense/Porto 2001, Portimão e Albufeira) não contemplam mais de 120 unidades comerciais, o que pode ser encarado como um sinal de preocupação com os efeitos das “novas intervenções”, nas vertentes já apontadas – tecido comercial, envolvente comercial, animação e dinamização da área comercial.

1.3. Análise crítica do trabalho realizado

Problemas de estacionamento, acessibilidades, degradação do património histórico, recuperação das fachadas/edifícios dos espaços não afectos ao comércio, insegurança, desertificação humana dos núcleos históricos, por um lado, e a necessidade de adopção de formas de gestão conjuntas, prática de novos horários de funcionamento dos estabelecimentos mais adequados às necessidades da procura, necessidades de Formação Profissional para o sector do Comércio, por outro, são realidades com as quais, ainda hoje, há que ter preocupações redobradas, de modo a que as intervenções globais ao nível do Urbanismo Comercial não sejam prejudicadas, ou mesmo inviabilizadas.

A panóplia de vertentes implicadas nesses problemas abrange tal espectro que, apesar dos méritos que lhes são reconhecidos pelas partes envolvidas, o PROCOM e o URBCOM não podiam (nem deviam) ser encarados como chave para a resolução dos mesmos, podendo isso sim ser um ponto de partida importante para uma melhor articulação das diversas políticas implicadas – ordenamento e planeamento.

A forma que se apresentou como facilitadora do envolvimento das Autarquias terá sido contemplar também, através de incentivos (fosse por bonificação de juros ou por subvenções não reembolsáveis – a fundo perdido, como então eram designadas), algumas intervenções nos espaços públicos. Isto apesar de, em termos práticos, se estar a retirar uma quota-parte de fundos que “pertenciam” ao Comércio, para apoiar as Autarquias, facto que não mereceu reacções adversas das estruturas associativas sectoriais, uma vez que as tipologias de investimento elegível eram aceites como fundamentais para melhorar a atractividade e funcionalidade dos espaços urbanos em causa.

O facto desses incentivos (investimentos urbanísticos) ficarem condicionados e dependentes da adesão dos empresários, através da apresentação de candidaturas individuais com vista aos projectos de investimento dos seus estabelecimentos, salvaguardava, por isso, qualquer reacção menos positiva. O próprio incentivo aos investimentos, ditos colectivos (promocionais), estava sujeito a igual “regra”, não se correndo assim o risco de se enviesar os objectivos traçados inicialmente, transformando-os em meros projectos de animação comercial de centros urbanos.

Por conseguinte, era de interesse comum, uma divulgação e sensibilização alargada e intensiva dos potenciais interessados, como forma de garantir, por via de uma elevada adesão da vertente empresarial, intervenções mais relevantes, por parte da Autarquia e Estrutura Associativa, dignas de apreço por parte de todos, incluindo, residentes, visitantes e consumidores.

Foram definidas áreas de intervenção em que o número de estabelecimentos potencialmente envolvidos ultrapassava três centenas de unidades – capitais de distrito como Viana do Castelo, Setúbal e Beja, mas também outras localidades (situações “menos justificáveis”), como por exemplo, Loulé, São João da Madeira, Vila Franca de Xira, Peso da Régua, Tomar, entre outras.

Algumas baixas taxas de adesão verificadas, comprovaram que a dimensão das respectivas áreas de intervenção não é sinónimo de Projecto de sucesso; no entanto, tal ideia dificilmente era aceite pelos promotores (nas reuniões de trabalho prévias à qualificação dos respectivos Projectos).

Num outro extremo, nos denominados “pequenos” Projectos, a questão era substancialmente distinta, já que a sua reduzida dimensão (no que se refere ao número de estabelecimentos abrangidos, e à sua dispersão pelo respectivo centro urbano) constituía uma forte condicionante ao sucesso das intervenções. Estavam neste caso Projectos como, Constância, Fornos de Algodres, Barrosas, Boticas, Pedrógão Grande, Almeida, Murtosa, Alvito, Barrancos, Campo Maior, Crato, Castelo de Vide, entre outros, todos eles com menos de 50 estabelecimentos comerciais potencialmente envolvidos.

Muitas vezes, as taxas de adesão verificadas em alguns destes “pequenos” Projectos, pela surpresa agradável que constituíram, deixaram evidente que a definição de critérios claros e objectivos para a qualificação de Projectos merecia uma atenção especial e um trabalho mais aprofundado, em parceria próxima com os promotores.

De um modo geral, se em termos de adesão por parte dos comerciantes, na apresentação dos respectivos processos individuais de candidatura, com vista à modernização física dos estabelecimentos, registou-se com agrado o alcance dos objectivos propostos, noutras vertentes – requalificação dos espaços públicos, acções de animação baseadas num Plano de Marketing delineado para o efeito e constituição de uma entidade gestora – igualmente cruciais para a implementação de tal estratégia, os resultados não são tão visíveis.

De acordo com Cachinho (2002), “(...) apesar do sucesso do programa ao nível do número de projectos aprovados, muitas dúvidas se levantam quanto à sua capacidade de solucionar problemas.”

Perante tais dimensões, parece aceitável que se verificassem diferentes níveis de motivação, mobilização, adesão e realização, pelo que também por aí, e porque tal não terá sido ponderado, não seria viável averiguar quais os que poderiam, já então, prosseguir para uma eventual classificação de “candidato” a Centro Comercial a Céu Aberto. Acima de tudo, a ideia devia surgir como resposta a uma necessidade, um desafio, um Projecto de centro de cidade, e não imposta por alguém do “exterior” (Administração Central, equipa responsável pelo estudo global, ou outro).

Uma das hipóteses podia ter sido a definição/adopção de um conjunto de critérios, o mais objectivos possível, em vertentes como a actividade económica e o espaço público, por exemplo, de forma a perceber quais os Projectos que justificavam (ou não) a constituição e implementação das já então faladas Unidades de Gestão ⁽³²⁾, visando-se dessa forma colmatar uma das lacunas evidenciadas, e já mencionadas – a gestão do Projecto (que se tentou colmatar, aquando da definição do quadro legal do URBCOM).

Tal tema já vinha sendo objecto de ponderação em diversos círculos, pelo que também foi sendo suscitada e debatida ao longo da experiência e dos contactos mantidos com as entidades intervenientes nos PEUC, principalmente, com as denominadas Equipas Operacionais, verificando-se um consenso generalizado que apontava para a imprescindibilidade de assegurar a continuidade dos Projectos através da constituição de uma tal Unidade.

No que diz respeito às questões urbanísticas envolvidas, podem-se identificar, no mínimo, três aspectos menos conseguidos na aplicação dos Programas.

⁽³²⁾ No já citado estudo “Criação e Implementação de Unidades de Gestão de Centro Urbano”, foi definida uma metodologia, com vista à selecção dos Projectos/Centros Urbanos objecto de estudo (para posterior formação dos futuros gestores de centro urbano) em que se definiram como critérios, entre outros, os seguintes: i) Exclusão de Projectos com taxa de adesão inferior a 40%; ii) Exclusão de Projectos, cuja adesão se traduziu em menos de 30 candidaturas; iii) Exclusão de Projectos, cujo investimento médio total foi inferior a 55.000.00 €. Para além destes critérios, houve também a preocupação de abranger a maior parte do território nacional, contemplando o maior número de estruturas associativas.

A falta de conjugação entre as intervenções nos estabelecimentos comerciais (localizados no piso térreo dos edifícios) e o resto (restantes pisos) dos edifícios; a inexistência de interligação, em termos de programação temporal, entre a intervenção nos edifícios e nos espaços públicos; e a ausência de integração com outros Programas de intervenção urbana que poderiam criar sinergias com o PROCOM e URBCOM, são apenas exemplos de situações que foram emergindo no decorrer das diversas intervenções, um pouco por todo o país, e que se revelam como factores que condicionam resultados e a qualidade das mesmas.

Em termos de aspectos positivos, realce, para além do efeito pioneiro dos já referidos factores de *“conjugação integrada”*, *“cumplicidade sectorial”* e *“convergência urbana”*, para a implementação de Programas (PROCOM e URBCOM) de intervenção urbana em que a programação e o plano de financiamento se constituem como elementos incontornáveis do processo, bem como o exemplo do efeito catalizador da capacidade e da possibilidade de intervenção com sucesso nos centros históricos das cidades e vilas, independentemente da sua dimensão e localização geográfica.

Em suma, os Projectos de Urbanismo Comercial geraram impactes de diversa ordem, entre os quais destacaria, o relançamento dos centros (urbanos) de comércio face à maior visibilidade que os Projectos lhes conferiram; a requalificação do espaço público dos centros de cidade; a beneficiação da imagem comercial; o interesse crescente das novas formas de comércio pelo centro (centros comerciais, franchising e cadeias de lojas); e a maior receptividade para o alargamento dos horários de funcionamento (no período de almoço, ao fim do dia, ao Sábado à tarde).

Porque se tratou, de facto, de uma intervenção pública no sector do Comércio, devem ser igualmente reconhecidos alguns méritos, como sejam, ter colocado na *“ordem do dia”* e na agenda política o problema da degradação dos centros tradicionais de comércio, ter chamado a atenção para a necessidade de intervenções integradas (actuação sobre o edificado, espaço público, acessibilidade, estacionamento, animação, promoção, ...) e ter alertado para a indispensabilidade de uma estrutura de gestão, que veio culminar nos *“Gestores de Centro Urbano”* e em acções de formação delineadas para o efeito.

No entanto, é conhecida a insuficiência dos instrumentos de intervenção tradicionais, sejam eles provenientes do âmbito público, como do privado, para o desenvolvimento de um modelo co-participado e efectivo que ajude a dinamizar realmente os núcleos das cidades e o comércio aí integrado.

Numa perspectiva centrada no Comércio pode-se avançar com *“novos instrumentos”* de actuação que resultam, também, do trabalho levado a cabo aquando da implementação dos Projectos de Urbanismo Comercial e das *“lacunas”* que foram sendo detectadas ao longo de todo esse percurso. Assim, de forma resumida, temos, os Indicadores Chave de Desempenho (introduzindo uma cultura de Avaliação/Monitorização), as denominadas Cartas Estratégicas de Comércio (ou Cartas de Ordenamento da Actividade Comercial - COAC), e a Estrutura de Gestão Pró-Activa (baseada nas UAC e nos respectivos planos de acção permanente).

2. “NOVOS” INSTRUMENTOS DE ACTUAÇÃO

- ILAÇÕES DA IMPLEMENTAÇÃO DOS PROJECTOS DE URBANISMO COMERCIAL

2.1. Indicadores Chave de desempenho

A necessidade de adopção de uma cultura de avaliação tem sido insistentemente suscitada, na medida em que a implementação prática dos PEUC (no seu todo) não foi objecto de uma avaliação que assentasse em critérios comuns e previamente definidos. Assim, é reconhecida a importância de se efectuar uma monitorização dos resultados das acções implementadas, incidindo a mesma mais numa perspectiva do desempenho do que numa perspectiva da conformidade.

Este tipo de monitorização é susceptível de possibilitar uma aprendizagem baseada na experiência, estimulada pelos resultados positivos e já sensibilizada e alerta para os resultados inesperados de índole menos positiva.

A divulgação dos resultados (da avaliação/monitorização) constitui igualmente um forte incentivo para o envolvimento dos diferentes actores, sejam investidores, agentes económicos, administração local, consumidores, ou outros.

Assim, os indicadores-chave de desempenho, poder-se-ão, por hipótese de trabalho, repartir em três categorias principais, ou seja, **A - Caracterização/Situação Regional**, **B - Dinâmica/Vitalidade do Centro Urbano** e **C - Evolução/Progresso do Centro Urbano**, podendo-se definir outras categorias de acordo com as especificidades de cada centro urbano, designadamente, em itens como o Turismo ou a Economia Nocturna, por exemplo.

A título exemplificativo, e baseado no exposto em “A Gestão do Centro Urbano” - Tomo I (URBE, 2002), podem-se incluir, em cada uma das categorias definidas, os seguintes itens:

A - CARACTERIZAÇÃO/SITUAÇÃO REGIONAL:

› POPULAÇÃO/DEMOGRAFIA;

- TOTAL DA POPULAÇÃO DO CENTRO URBANO;
- POPULAÇÃO NA ÁREA DE INFLUÊNCIA;
- DISTRIBUIÇÃO ETÁRIA DA POPULAÇÃO NA ÁREA DE INFLUÊNCIA;
- (...).

› EMPREGO;

- NÚMERO DE PESSOAS EMPREGADAS NA ÁREA DE INFLUÊNCIA;
- NÚMERO DE PESSOAS EMPREGADAS NO CENTRO URBANO;
- TAXA DE DESEMPREGO;
- DISTRIBUIÇÃO PROPORCIONAL DO EMPREGO POR SECTORES;
- DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO DA ÁREA DE INFLUÊNCIA POR NÍVEL DE RENDIMENTO (SÓCIO-ECONÓMICO);
- (...).

› ESTRUTURA EMPRESARIAL;

- NÚMERO DE EMPRESAS;
- PROPORÇÃO/REPRESENTATIVIDADE DAS VÁRIAS ACTIVIDADES INSTALADAS NO TOTAL DAS UNIDADES COMERCIAIS;
- (...).
- (...).

B - DINÂMICA/VITALIDADE DO CENTRO URBANO:

- UNIDADES RETALHISTAS DEVOLUTAS;
- PROCURA DE PROPRIEDADE NO CENTRO URBANO;
- VENDAS DO COMÉRCIO A RETALHO;
- (...).

C - EVOLUÇÃO/PROGRESSO DO CENTRO URBANO:

- VISITAS AO CENTRO URBANO;
- ESTACIONAMENTO;
- TRANSPORTES PÚBLICOS;
- SEGURANÇA E PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE;
- VARIEDADE DA OFERTA;
- INFRA-ESTRUTURAS E EQUIPAMENTOS;
- MANUTENÇÃO E LIMPEZA DAS RUAS;
- INFRA-ESTRUTURAS E EQUIPAMENTOS PARA NECESSIDADES ESPECIAIS;
- GESTÃO DO CENTRO URBANO;

(...).

Partindo da imprescindibilidade de uma identificação dos problemas-chave e da formulação de um “diagnóstico” coerente, poderão ser estes alguns exemplos de elementos base para o passo prévio necessário para a formulação de uma estratégia de revitalização comercial.

Para isso é necessário monitorizar os processos e transformação estabelecendo uma alimentação recíproca entre a interpretação da cidade e os objectivos de planeamento de forma que possam ser identificados precocemente as tendências de declínio e adoptar antecipadamente as políticas adequadas.

Para tal, é necessário recolher periodicamente informação diversa sobre uma série de indicadores-chave (como sejam, os exemplos referidos anteriormente).

Como critério geral esta “base de dados” deve caracterizar-se pela recolha selectiva da informação mais relevante para estabelecer os processos urbanos (estabilidade, obsolescência, declínio), as áreas de dinâmica homogénea e os processos mais ajustados de regulação urbanística, e deve supor assim mesmo, uma economia razoável de meios materiais e de tempo.

Os parâmetros analisados devem permitir realizar uma valoração global sobre a “saúde” e vitalidade comercial do centro urbano, estabelecer séries comparativas temporais, entre cidades ou zonas de uma mesma cidade (por hipótese), e permitir valorar, por exemplo, o impacte das grandes superfícies periféricas sobre o comércio central:

- › *Análises da diversidade de usos* – quantificação da superfície de solo urbano ocupado pelas diferentes funções (instituições públicas, equipamentos, oficinas, comércio, ócio, cultura, restauração, hotéis, etc...) em relação ao uso residencial;
- › *Proporção de locais vagos* – quantificação de espaços devolutos em vias principais e transformações de uso de locais comerciais;
- › *Análises do mercado de arrendamento de espaços comerciais* – quantificação das rendas dos principais eixos comerciais;
- › *Análises do mercado de usos residenciais* – quantificação em diferentes zonas do centro urbano, como indicador da confiança dos investidores na sua vitalidade a longo prazo e análises da dinâmica dos investidores;
- › *Análises de acessibilidades* – análise valorativa da facilidade de acesso através de uma oferta variada de meios de transporte, incluindo a oferta de estacionamento, a frequência e qualidade dos transportes públicos;
- › *Fluxos pedonais* – análises dos movimentos pedonais em função das diversas horas do dia de tal forma que possam identificar-se os ciclos de uso (negócios, comércio, ócio) das diversas partes do centro urbano;
- › *Análises de desempenho/auscultação dos utilizadores* – avaliação das melhorias implementadas, deficiências existentes e prioridades subjectivas de actuação;
- › *Análises das condições objectivas de segurança* – quantificação da incidência de delitos no centro urbano e sua percepção por parte de utilizadores e comerciantes;
- › *Análises da qualidade ambiental do centro urbano* – incluindo informação sobre os impactes ambientais, ao nível de poluição do meio ambiente, ruído, higiene urbana, manutenção das fachadas, mobiliário urbano, iluminação, etc....

2.2. Cartas Estratégicas de Comércio, como instrumento aplicável ao Planeamento e Ordenamento do Comércio

Na linha daquilo que é defendido em alguns círculos como sendo Cartas de Ordenamento da Actividade Comercial (COAC), as Cartas Estratégicas de Comércio visam traduzir uma atitude pró-activa de interpretação das realidades em mutação, de concertação de estratégias de actuação e de intervenção em tempo útil.

Surgem perante a necessidade de uma abordagem estratégica da organização das actividades comerciais no seu conjunto, e a importância de conhecer o presente, para assim poder preparar o futuro.

Estas Cartas são documentos, à escala local, que têm como objectivo, e assumindo carácter indicativo, definir a macro-organização comercial desejável para uma determinada unidade territorial, em articulação com os restantes usos urbanos, traçando por essa via caminhos, mediante a apresentação de propostas.

Essas propostas, segundo uma óptica integrada e prospectiva, devem compatibilizar os espaços e os conceitos comerciais, tendo sempre como pano de fundo aquilo que caracteriza e define uns e outros.

Trata-se de um instrumento inovador, no que respeita à desejada política de ordenamento do comércio, pelo que não pode ser encarado como um meio isolado, mas sim como parte integrante de uma política sectorial mais vasta.

A ideia subjacente a tal instrumento gira em torno de duas dimensões fundamentais, isto é, devem ser perspectivados os diversos núcleos de comércio e os formatos comerciais que os compõem, de uma forma integrada e estreita articulação entre o respectivo espaço urbano (área objecto da Carta) e a procura (actual e potencial) a satisfazer.

É um conceito de ordenamento específico e que denota duas ordens de preocupações – há que assegurar a complementaridade e o equilíbrio entre as várias formas e espaços de comércio numa determinada área.

Os objectivos destas Cartas, como instrumento de planeamento e ordenamento, traduzem-se em:

- › Estruturar a actividade comercial, articulando as diferentes aglomerações de comércio com os restantes usos urbanos, a distribuição da população e as condições de acessibilidade, visando assegurar a representatividade das diferentes formas de comércio, bom funcionamento do espaço urbano e condições de abastecimento adequadas para as populações;
- › Estipular linhas de orientação com opções de intervenção a curto/médio prazo, de forma a colmatar lacunas, introduzir melhorias no abastecimento ou qualificar uma dada polaridade comercial (ou, criar novas);
- › Construir um documento prospectivo que contenha as “balizas” para uma reflexão permanente sobre as mudanças que se vão operando no sector e no espaço urbano de referência e a melhor forma de garantir asua articulação;
- › Encontrar condições de equilíbrio entre as diferentes formas de comércio e os vários espaços comerciais, contribuindo para ordenar/orientar o investimento privado (numa óptica de serviço público).

Pode-se considerar a elaboração de uma Carta relativa a um núcleo urbano de uma cidade de média dimensão, como também a um território que seja delimitado pela competência administrativa de um determinado município, podendo, ir inclusive, até ao limite de uma dada região que funcione como um todo para determinados fins, como são os casos das áreas metropolitanas ou das comunidades urbanas. Não se deve traduzir num “estudo estanque”, mas sim numa peça, que apesar do seu carácter indicativo, a ser revista com regularidade para que se mantenha actual, e acima de tudo, útil, face ao dinamismo que as actividades comerciais revelam, como aliás a própria natureza do seu conteúdo impõe.

Face às premissas fundamentais inerentes aos Projectos de Urbanismo Comercial, o que se pretende resolver traduz-se num conjunto de problemas parciais, entre os quais, se destacam, a avaliação da área comercial instalada face à procura actual; a avaliação do acréscimo previsível do espaço comercial face ao desenvolvimento da procura potencial; a identificação de áreas de intervenção prioritária/incentivar a actividade comercial, face à sua perda de vocação comercial ou áreas emergentes; e a definição de índices comerciais, ramos e formatos a privilegiar.

Nesse contexto, identificam-se, à partida, dois grandes grupos de informação a recolher – a demografia e a actividade comercial, complementados, à posteriori, por outros subgrupos que fornecerão dados essenciais para o estudo das dinâmicas comerciais – estacionamento, horários, pedonização, mobiliário urbano, espaços de lazer (esplanadas, ...), etc.....

FIGURA 8. DEMOGRAFIA - “A PROCURA” (EXEMPLOS DE DADOS/INFORMAÇÃO A RECOLHER)

- POPULAÇÃO RESIDENTE E DENSIDADE POPULACIONAL;
- DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO POR SUBSECÇÕES;
- EVOLUÇÃO E VARIAÇÃO DA POPULAÇÃO;
- ESTRUTURA ETÁRIA DA POPULAÇÃO;
- QUALIFICAÇÃO ACADÉMICA DA POPULAÇÃO;
- POPULAÇÃO ACTIVA EMPREGADA POR SECTOR DE ACTIVIDADE;
- TEMPO DE DESLOCAÇÃO DO LOCAL DE TRABALHO OU DE ESTUDO DA POPULAÇÃO;
- (...)

Fonte: Elaboração própria

FIGURA 9. ACTIVIDADE COMERCIAL - “A OFERTA” (EXEMPLOS DE DADOS/INFORMAÇÃO A RECOLHER)

- NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS;
- CLASSIFICAÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS POR CAE (Classificação de Actividade Económica);
- DISTRIBUIÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS PELA ZONA COMERCIAL;
- SUPERFÍCIE/ÁREA DOS ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS;
- HORÁRIOS PRATICADOS;
- CARACTERIZAÇÃO JURÍDICA;
- VOLUME DE EMPREGO;
- CLIENTELA - TIPO;
- (...)

Fonte: Elaboração própria

A ideia subjacente à elaboração das Cartas visa dotar os Serviços (Autarquia, Unidade de Gestão, Gestor, ...) de uma ferramenta que permita ter um conhecimento real e dinâmico (possibilidade de actualização permanente de dados) do que existe para programar aquilo que é necessário que exista.

A questão que importa suscitar relaciona-se com o tipo de uso que é dado ao edificado, em especial ao piso térreo, já que nos habituámos a ver e a frequentar esses espaços como se os mesmos tivessem, desde sempre, uma vocação exclusivamente comercial.

Aliás, essa noção está enraizada de uma tal forma que, basta referir o exemplo de nos confrontarmos inúmeras vezes com situações de edifícios novos ou reabilitados, numa zona central da cidade em que há espaços destinados “para comércio”, mas que não terão merecido, embora o justificassem, qualquer cuidado ao nível da definição de um uso comercial (ramo) em concreto.

Sabe-se apenas que são espaços que se destinam ao comércio, mas por razões, essencialmente do interesse da actividade imobiliária, por vezes especulativa, que lhes está subjacente, e não com qualquer preocupação de se saber se existe, ou poderá vir a existir, mercado para esse comércio, qual o ramo de actividade a instalar, etc... .

No entanto, sabe-se que o problema não é tão simples, dado o enquadramento legal do tema, mas o que é facto é que, também, ao nível das figuras e instrumentos de planeamento (como referido anteriormente), recorre-se a expressões vagas ou, quando muito, meras sugestões gerais de usos comerciais.

Nesse sentido, para os ditos núcleos comerciais centrais, em particular, (para os centros urbanos, em geral), apresentam-se, de forma quase consensual, diversos tipos de intervenções indispensáveis, como sejam: a especialização de actividades, a qualificação urbanística dos edifícios e do espaço público, a disciplina de circulação e de estacionamento, a composição funcional com o retorno ou permanência da função residencial, entre outras.

À semelhança daquilo que acontece noutros países, torna-se crucial a aceitação da criação de um sistema de planeamento que assente em levantamentos exaustivos de informação (mais quantitativos) e diagnósticos (mais qualitativos) dos espaços comerciais, e a adopção de indicadores-padrão, a aplicar de acordo com as características das diferentes zonas da cidade (potencial de procura, a partir da população residente, por exemplo), de forma a explicitar a localização de núcleos comerciais a criar e/ou a reestruturar, o nível hierárquico dos mesmos e as necessárias soluções de acessibilidade e estacionamento, por exemplo.

A uma outra escala, o modelo a construir pode ir ao pormenor da definição da localização de um estabelecimento comercial, por força de imposições legais ou por meras razões de desequilíbrios evidentes entre a oferta e a procura existentes num determinado perímetro urbano.

Apesar da evolução, assente numa perspectiva progressivamente interdisciplinar e integradora, os planos urbanísticos, tanto os tradicionais como os actuais, não são planos de desenvolvimento económico, pelo que a possibilidade de permitir algum controlo é claramente insuficiente.

Ainda assim, estas Cartas podem ser um instrumento de interesse estratégico ao nível das políticas de ordenamento adoptadas (ou a adoptar), traduzindo a conjugação de vertentes – o território e a actividade comercial – que deverão ser pensadas de forma cada vez mais integrada.

2.3. Estrutura de Gestão Pró-Activa

O correcto conhecimento e representação do território são uma condição básica ao desenvolvimento dos processos de gestão integrada (não só das actividades comerciais) do centro urbano, ou seja, para a implementação das Unidades de Gestão dos Centros Urbanos.

Daí que, tanto os Indicadores Chave como as Cartas Estratégicas, referidos nos pontos anteriores, podem-se constituir como importantes instrumentos estratégicos de que o gestor/unidade de gestão de centro urbano se pode munir.

Apesar de ser objecto de desenvolvimento posterior (no capítulo seguinte) é certo que a já referida necessidade de criar estruturas de gestão pró-activa cuja actuação se paute por planos de acção permanente, surge como corolário da implementação dos Projectos de Urbanismo Comercial.

Realce para a importância do envolvimento de vários actores e a aposta em novas formas de parceria, de modo a conquistar um protagonismo activo na acção permanente sobre o centro urbano, em que o papel da Autarquia seja mais mobilizador do que executor das acções. À Autarquia, mas não em regime de exclusividade, caberá outro tipo de iniciativas, como seja a valorização do investimento no edificado como via para injectar vida permanente no centro da cidade, por exemplo.

O enfoque colocado na gestão pró-activa (e na acção permanente), implica a assumpção em pleno do processo de planeamento (Concepção – Acção – Avaliação), pelo que há que ter presente e interiorizar a motivação para a criatividade e para a mudança, fazendo melhor e diferente, tendo como pano de fundo a vantagem distintiva, o factor crítico de sucesso, a diferenciação.

Por conseguinte, a articulação entre os vários instrumentos, seja ao nível municipal, urbano e/ou intra-urbano, é uma condição necessária para que a actuação da Unidade de Gestão se possa vir a revelar abrangente, eficaz e eficiente, daí que haja todo um trabalho de base de sensibilização, concertação e negociação (e que compete também às Unidades de Gestão) que conduza a que os planos/instrumentos considerem o “comércio como um equipamento de primeira necessidade”.

CAPÍTULO 4.

A GESTÃO DE CENTROS URBANOS

1. COMÉRCIO EM CONTEXTO URBANO - DE CENTROS URBANOS COM VOCAÇÃO COMERCIAL A CENTROS COMERCIAIS A CÉU ABERTO

1.1. Os Centros Urbanos e a importância da sua tradição/vocação comercial – algumas considerações pertinentes

Muitas das nossas cidades e vilas terão nascido da realização periódica de feiras e mercados, expoentes máximos do comércio de então, e que pela sua importância, regularidade e popularidade viriam a exercer a sua influência no sentido de que o comércio se viesse a fixar, abandonando progressivamente a modalidade “mais itinerante”.

Ainda hoje a actividade comercial, mais concretamente o comércio a retalho instalado nos centros urbanos, constitui uma das mais fiéis referências do dinamismo sócio-económico revelado pelas respectivas localidades, não sendo por acaso que vulgarmente distinguimos também, um centro urbano de outro, pela qualidade, quantidade, diversidade, concentração, densidade e/ou especialização da sua oferta comercial.

A competição, cada vez mais notória, entre cidades, de um mesmo país e de uma mesma região, no sentido de fazer prevalecer características que atestam a sua vitalidade, seja ela económica ou outra, faz despoletar a necessidade de os centros urbanos se revelarem cada vez mais dinâmicos, atractivos e competitivos, distinguindo-se por via disso face aos seus “concorrentes próximos”.

Apesar de todas as suas potencialidades e de manterem ainda, muitos dos atractivos que lhes conferem a tradicional “imagem de marca”, os centros urbanos têm vindo a perder força e protagonismo, no que se refere, de um modo geral, aos factores críticos acima mencionados. Tal situação é motivada, em boa parte, pela crise do tecido comercial que tem revelado falta de capacidade para ultrapassar as debilidades estruturais, agravadas pela concorrência de novas polaridades que, sobretudo nas últimas duas décadas, se têm multiplicado, quer no interior das cidades, quer nas zonas periféricas, proporcionando grande diversidade de alternativas de compra. Deserção de clientela, quebra do volume de negócios e encerramento de lojas associados a uma proliferação de espaços devolutos, são algumas das principais expressões da crise, seja do comércio, seja dos centros urbanos.

De acordo com Fernandes (2004), “vários factores se combinaram para fazer com que aquele que foi o único centro da cidade, comece a ser visto apenas como um dos centros da cidade. Por um lado, porque em alguns casos o centro comercial se definiu no exterior de um outro centro, o histórico (antes coincidente com “a cidade”), por outro, porque se difundiram conceitos, termos e concretizações, associados à especialização de espaços e construções, como os de centro cultural e desportivo ou centro comercial, por outro, ainda, porque um vasto conjunto de factores permitiu que aquele que era, pelo menos economicamente, “o centro”, passasse à condição de “centro tradicional”, em vista do aparecimento de “novas centralidades” no interior ou na envolvimento das maiores cidades.”

Obviamente, esse declínio decorre, também, de outros factores – desqualificação em termos urbanísticos, com destaque para a degradação do património e do parque imobiliário, diminuição da função habitacional com a consequente desertificação nocturna a que crescem problemas nos domínios da segurança, higiene, acessibilidade, estacionamento, etc.

Uma das questões que tem sido insistentemente suscitada como factor condicionante da revitalização dos centros urbanos e da actividade económica instalada relaciona-se com a questão do arrendamento urbano.

Aliás, o arrendamento urbano e o trespasse são, de há muito, referenciados como entrave à modernização do tecido comercial instalado nos centros urbanos.

Atente-se, a tal propósito, ao exposto em *“Comércio Tradicional em Contexto Urbano – Dinâmicas de Modernização e Políticas Públicas”*, (Observatório do Comércio, 2000), “ (...) O declínio comercial do centro (...) é tanto maior quanto menor é a capacidade de modernização dos comerciantes nele implantados e mais atractivas as cidades se mostram para as novas formas de comércio, com especial destaque para os grandes centros comerciais ancorados em grandes superfícies.”

“(...) Como os comerciantes tradicionais do centro geralmente não investem na modernização, nem libertam os espaços para que novos comerciantes, mais dinâmicos, com outras ideias e maneiras de estar no comércio o possam fazer, a renovação comercial nestas cidades está sobretudo a fazer-se nas áreas pericentrais e na periferia. É aqui e não no centro que os grandes empreendimentos comerciais colocam à disposição dos novos investidores independentes e das grandes cadeias de distribuição os espaços que necessitam para se estabelecer.”

Acrescenta, ainda, que há “(...) um conjunto de problemas estruturais, ligados, por um lado, à pequena dimensão da propriedade nas áreas centrais, ao custo do solo, à existência do trespasse como inibidor da abertura de novos estabelecimentos por forte investimento inicial necessário, pela extensão do centro ser finita.”

A necessidade da reforma do arrendamento urbano, levada a efeito, era reclamada por vários agentes e entidades, fazendo-se sentir tal necessidade, sobretudo, no que ao arrendamento para o exercício do comércio, indústria e profissão liberal, diz respeito.

Apesar de se tratar de um tema que, por si só, é susceptível de reflexão exaustiva e, porventura, pouco consensual, o denominado Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU) poderá incutir um novo fôlego ao comércio instalado nos centros urbanos, baseando-se tal opinião no facto de o novo regime contribuir para o desaparecimento progressivo dos trespases dos imóveis.

Reconhecendo que o comércio de proximidade é essencial para uma vivência urbana sã, o ponto de partida assentou em dois factos – se por um lado o comércio não se pode isolar das tendências da modernidade, por outro, há que preservá-lo e dinamizá-lo, não permitindo que as cidades se transformem em dormitórios inseguros, sem vida comercial.

No entanto, e apesar dos propósitos que estão na génese do NRAU, o mesmo estará ainda longe de reunir consenso, pelo que os efeitos perspectivados ainda não se farão sentir na sua plenitude.

Naturalmente que a atracção das zonas comerciais, inseridas nos centros urbanos, não estará dependente exclusivamente deste ou daquele factor que condiciona a sua revitalização e/ou dinamização.

Um desse factores, apontado como potencial motivo de atracção, consiste na animação, que lhes é incutida, pontualmente, ou de forma mais sistematizada, com recurso a um plano de marketing, estando também dependente de um conjunto de factores, como a localização, os acessos, o estacionamento, o mix comercial, a segurança, etc... .

Porém, as acções de animação, sob o pretexto de conciliar lazer e consumo têm o mérito de conseguir fazer com que o cidadão que reside fora dos limites da dita sede de concelho desfrute também dessas iniciativas independentemente de se poder vir a “transformar”, ou não, em consumidor, pelo que a animação encetada é potenciadora da capacidade de atracção desses centros urbanos.

Qualquer que seja o centro urbano, de maior ou menor dimensão, constituirá um enorme desafio conseguir reunir, conjugar e otimizar aquilo a que usualmente se denomina por factores críticos de sucesso dos centros urbanos – a habitabilidade, a competitividade, a atractividade e a visibilidade. Um comércio moderno, flexível às necessidades da procura, animado e gerido de forma integrada e dinâmica será um dos itens mais importantes e que mais facilmente poderá aglutinar todos esses factores críticos.

Ao invés, um centro urbano caracterizado por um comércio pouco dinâmico e com aversão pela modernização confrontar-se-á com sérias dificuldades em definir a sua vocação, qualquer que ela seja. Basta pensarmos apenas num exemplo, a título de breve reflexão, naquilo que seria, por hipótese, a vocação turística de um centro urbano sem que este apresente argumentos de peso no que ao comércio diz respeito.

Isto é, o comércio em si acaba por constituir-se como principal base de sustentação para outras possíveis vocações dos centros urbanos, seja o turismo, a cultura e o património, o ócio, o lazer, a gastronomia, os produtos locais, a riqueza da paisagem (associada à “causa” ambiental”), etc..., face também ao papel de complementaridade que assume numa oferta global e integrada.

A crescente importância da actividade comercial tem vindo a conquistar cada vez mais defensores, fruto não só da sua notória dimensão espacial, mas também pelo mérito que lhe é reconhecido por diversos quadrantes ligados ao tema da revitalização dos centros urbanos.

É hoje “impensável” falar-se dessa revitalização sem abordar o papel do comércio e o seu imprescindível contributo no sentido de se conseguir resultados marcados pelo necessário e desejável sucesso.

Da existência de um comércio “minimamente interessante” que apenas satisfaz uma procura vincadamente local, caminha-se para um comércio que consiga também dar respostas a uma procura mais exigente e cujos motivos de compra assentam em factores distintivos (características únicas, cariz local, qualidade, tipicidade, etc...).

Obviamente que um comércio, devidamente dinamizado e gerido de forma conjunta, não será a solução para todos os males de que os centros urbanos enfermam, no entanto, creio que é pouco provável que algo se possa fazer em prol dos centros urbanos sem que a vertente do comércio seja um dos pilares estratégicos.

Daqui resulta também a constatação de que para saber ao certo quais as vocações dos centros urbanos, consolidá-las e dinamizá-las é basilar que todos os actores e entidades sejam envolvidos nestes processos, já que de há muito se terá percebido que não se trata de um problema exclusivo de arquitectos, urbanistas, economistas, engenheiros, geógrafos, gestores, sociólogos, autarcas, movimento associativo, empresários ou munícipes, sendo sim uma questão que, interessando a todos, todos deve mobilizar.

Os factores distintivos que uma cidade apresenta aos olhos das populações locais (“público interno”), vizinhas ou flutuantes/visitantes (“público externo”) marcam o seu desempenho, seja ao nível económico ou outro.

Sinal dos tempos, é o facto de ao referirmos população ou cidadão, somos tentados a juntar a palavra “target” (alvo) ou então denominá-los por “públicos” ou “potenciais clientes”, prova de que a tendência aponta para se encarar as cidades quase como organizações de cariz empresarial que concorrem entre si num mercado cada vez mais competitivo e global.

Por conseguinte, parece ajustado que cada localidade faça valer e prevalecer os seus atributos mais valorizados pelos “públicos”, distinguindo-se, dessa forma, face à concorrência que lhe é movida pelo concelho vizinho, pelo distrito mais próximo ou por uma outra região.

No caso concreto do comércio a retalho, este surge (ou pelo menos, é susceptível de surgir!) intimamente associado a um dos mais “visíveis” factores críticos de sucesso dos centros urbanos – a animação. ⁽³³⁾

A cidade e o seu centro são indissociáveis das evoluções verificadas ao longo dos tempos no que se refere às distintas tipologias de actividade comercial instalada, constituindo-se como uma das razões do seu aparecimento, desenvolvimento e afirmação. Por conseguinte, para além das razões invocadas e dos factos históricos, também não é de descurar a relação entre a atracção e a satisfação exercidas pela cidade, pelo seu centro e pelas suas múltiplas “ofertas”.

Por sua vez, se focalizarmos naquilo que é o centro da cidade, qualquer que seja a óptica adoptada (económica, urbanística, ambiental, social, ou outra), na abordagem do tema, será sempre difícil defini-lo, sem que para isso se recorra à utilização do termo – comércio (Castresana, 1997).

Quando se pensa, por hipótese, na cidade onde nascemos, vivemos ou trabalhamos, e tentamos “visualizar” a imagem do seu centro, quase de imediato nos surgem diversos pontos de referência de índole comercial (Barreta, 2002).

Num outro plano, embora seguindo a mesma linha de raciocínio, tem-se revelado consensual apontar as políticas de modernização e desenvolvimento das empresas comerciais como factor decisivo de reabilitação urbana dos centros das cidades (Casares e Rebollo, 1996), pois as duas vertentes são indissociáveis.

A dinamização e a melhoria da qualidade de vida no centro das cidades não podem descurar a vertente comercial, uma vez que, para além de constituir um dos pilares para a adopção de políticas e implementação de medidas conducentes à sua reabilitação urbana, são potenciadoras de efeitos positivos no quotidiano das próprias cidades – a segurança, a limpeza, a atracção turística, o desenvolvimento de outros serviços, a habitação, por exemplo.

Mais do que uma oportunidade para revitalizar os centros urbanos, a modernização e a dinamização do seu tecido comercial acaba por ser a optimização de uma vocação que lhes estará inerente desde sempre.

⁽³³⁾ Teoricamente, e a prática vêm-no demonstrando paulatinamente, o desenvolvimento de um plano estratégico para uma zona comercial assenta em várias operações, sendo certo que ao mesmo nível das urbanísticas e das ambientais, por exemplo, surgem as intervenções relacionadas com a animação comercial, promocionais e de imagem.

1.2. Centros Comerciais a Céu Aberto - um tema emergente em Portugal

Entre outras definições possíveis, um Centro Comercial a Céu Aberto pode ser definido como um agrupamento espacial de estabelecimentos comerciais em espaço urbano delimitado (em geral nos denominados centros históricos das cidades), que apresenta uma imagem uniforme em termos de oferta global da área mediante: prestação comum de serviços, cumprimento de um mesmo horário, uso de um logótipo, implantação de mobiliário urbano que a identifique e distinga, prestação conjunta e integrada de actividades de ócio/lazer e animação cultural, etc....

Em Portugal, a experiência, no que se refere à criação de Centros Comerciais a Céu Aberto, apesar dos esforços evidenciados no sentido de sensibilizar e mobilizar as partes potencialmente envolvidas, é ainda incipiente, quando comparado com o que se passa em outros países.

Apesar de ser um tema que sempre esteve subjacente aos Projectos de Urbanismo Comercial (seja na fase de arranque, seja durante a sua implementação), o que é facto é que tal necessidade, ou seja, a gestão integrada do Projecto, e dos seus resultados, só mais recentemente terá sido sentida, de forma mais efectiva, pelos promotores dos Projectos, dando sinal de alguma falta de visão global e estratégica da problemática do comércio a retalho em espaço urbano.

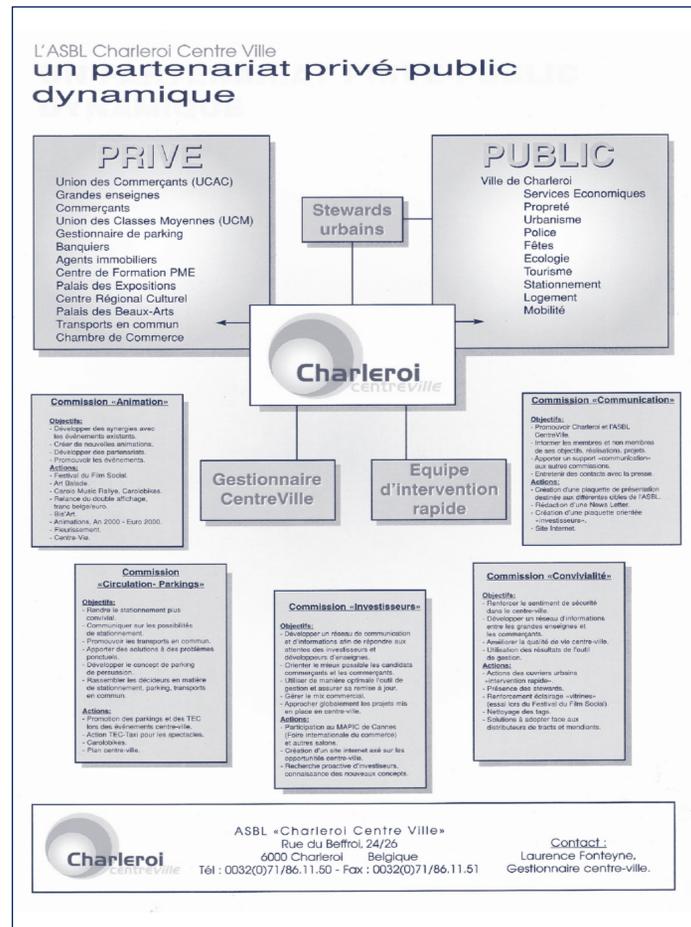
A criação de mecanismos, ao nível da determinação e atribuição dos incentivos, tanto na vertente da Autarquia como da Estrutura Associativa, seria uma das hipóteses a ponderar e que iria fazer depender uma parcela desses incentivos (ou a disponibilização da mesma) do facto de os promotores assumirem o compromisso de constituírem, no mínimo, uma equipa de trabalho cuja responsabilidade seria estudar, planear e implementar o “centro comercial a céu aberto local”, com ênfase especial para a questão da sua gestão.

Assim sendo, perante tal realidade, afigura-se útil uma referência a casos estrangeiros, cujo estado de desenvolvimento permita extrair ilações, interessando, sobretudo nesta fase, analisar dois aspectos – por um lado, a necessidade e as formas do estabelecimento de parcerias que articulem interesses públicos e privados e, por outro, os distintos modelos adoptados para a gestão do centro de cidade.

1.3. Breve caracterização de experiências estrangeiras – os modelos de gestão adoptados

Ao contrário daquilo que se possa pensar, apesar da reconhecida relevância dos casos Norte-Americano ⁽³⁴⁾ e Britânico ⁽³⁵⁾, convém referir que a importância do tema e das experiências desenvolvidas encontra tradução em numerosos centros urbanos de cidades de outros países, como sejam, Espanha ⁽³⁶⁾, Bélgica ⁽³⁷⁾, França ⁽³⁸⁾, Áustria ⁽³⁹⁾, Alemanha ⁽⁴⁰⁾, Suécia (em algumas dezenas de cidades), Canadá (em mais de 80 municípios e bairros do Quebec), África do Sul (em Joanesburgo), entre outros.

Apesar disso, o trabalho desenvolvido e os resultados alcançados, devem-se à experiência Norte-Americana, que iniciou, na década de 60, um processo de revitalização urbana, quando parte das cidades começaram a sofrer os efeitos de processos de suburbanização e o comércio se deslocou para as periferias de modo a seguir a habitação, os empregos e, mais tarde, o lazer.



⁽²⁴⁾ "Actualmente existem nos Estados Unidos cerca de 500 Business Improvement Districts (BID), criados na sua maioria durante os anos noventa", Jiménez (2001).

⁽²⁵⁾ "Nos anos oitenta, e após uma primeira iniciativa na cidade de Redbridge, muitas outras se lhe seguiram, como, por exa, Falkirk, York, Merry Hill, Meadow Hall, Lakeside, Blue Water Park, Cribbs Causeway, Manchester, Exeter (...)", Jiménez (2001). Acrescenta, e citando Pinson (1999) - " (...) este movimento já criou mais de 300 gerências, em cidades como Bradford, Shipley, Bingley e Keighley (...), mas também em Bristol, Coventry, Gravesend, Nottingham (...)" (Cfr. também www.atcm.org)

⁽²⁶⁾ As experiências pioneiras ao nível da gestão, assumem dois formatos - privado e público. No primeiro incluem-se casos como o Casco Viejo de Bilbao, o Centro Histórico de Málaga e o Barna Centre (todos baseados em Associações de Comerciantes dos denominados "Cascos Históricos") e Bilbao Dendak e Gasteiz On (modelos mais desenvolvidos de cooperação público-privada). No segundo, os processos são sustentados nas respectivas Autarquias locais, apontando-se Gandia (por ter sido pioneiro na cooperação público-privada, através de acordos/protocolos de cooperação com a respectiva Associação do Centro Histórico) e Terrassa. (Cfr. também www.agecu.es)

⁽²⁷⁾ A iniciativa partiu do Sector Público e surge como forma de revitalizar as cidades, assentando inicialmente em parcerias informais. Apesar de conhecer maior implantação na Região de Wallonne, iniciou-se em Charleroi. Bruxelas tem 12 "gerências de centro urbano", repartidas por bairros/distritos, incidindo a sua acção sobre os problemas específicos que afectam cada um deles. (Cfr. também www.amcv.be)

⁽²⁸⁾ Bordéus, Marselha, Lille, Le Havre, por exo.

⁽²⁹⁾ Existem mais de 60 unidades gestoras, sendo que mais de metade estão constituídas como Associação.

⁽⁴⁰⁾ Cerca de 250 cidades contam com unidades de gestão, com orçamento anual na ordem dos 140.000 € (em cidades de menor dimensão) e 630.000 € (em cidades com mais de 100.000 habitantes).

Ao nível Europeu, detendo o conhecimento do já ocorrido nos Estados Unidos e das suas consequências, surgiu igual preocupação e a consciência da importância da revitalização urbana associada a programas de regeneração urbana que incluem não só a área comercial, bem como, a promoção e constituição de parcerias para a sua revitalização urbano-comercial.

Em termos gerais, a questão das parcerias surge como resultado de uma cooperação, mais ou menos formal, em função de um objectivo comum, em que do envolvimento das partes resulta um valor acrescentado para o todo, implicando, também, os privados nas políticas e nos investimentos públicos.

As novas organizações e parcerias para a revitalização do centro das cidades devem estar cada vez mais próximas do modelo encontrado para o sucesso dos centros comerciais privados, onde termos como eficiência e eficácia dão corpo à gestão estratégica na aplicação e coordenação dos recursos.

No que diz respeito às organizações e/ou modelos de gestão do centro das cidades, o seu aparecimento fica a dever-se às mudanças que muitos centros de cidade estão a registar como resultado da necessidade de diversificar as economias locais para além das tradicionais actividades residenciais, de comércio a retalho e de serviços, e passarem a incluir também actividades de recreio, lazer e cultura.

É assim estimulado o surgimento das denominadas organizações “empreendedoras”, e na sua forma ideal auto-sustentáveis, com o objectivo de, em parceria público-privado, poder responder às múltiplas, e por vezes complexas, necessidades que urge colmatar, de modo a tornar o centro da cidade num local atractivo, dinâmico, competitivo e viável do ponto de vista económico.

1.3.1. O caso Americano

No final dos anos setenta, a situação de degradação das áreas tradicionais de comércio, em muito afectadas pela expansão comercial para a periferia, deu origem aos “*Special Assessment Districts*” (SAD), uma espécie de primeira versão dos denominados “*Business Improvement Districts*” (BID).

Os BID (“*Áreas de Desenvolvimento Económico*”) e os “*Main Street Program*” (MSP), cuja tradução aponta para “*Programa de Rua Central*”, são dois exemplos a merecer referência, pela relevância prática que têm assumido, ao nível de modelos de gestão de centros urbanos nos Estados Unidos.

Quanto aos primeiros, tratam-se de organizações semi-privadas, sem fins lucrativos, devidamente legitimadas para definir e cobrar uma taxa aos proprietários de imóveis comerciais, de uma determinada área, com o propósito de prestar, em contrapartida, um conjunto de serviços adicionais àqueles que já são assegurados pela Administração Pública (local).

Importa realçar que são um importante meio para a revitalização dos centros urbanos, actuando como um instrumento financeiro que, permitindo o fornecimento de um conjunto de serviços complementares à actividade empresarial, resulta da cobrança de um imposto ou taxa sobre os proprietários comerciais.

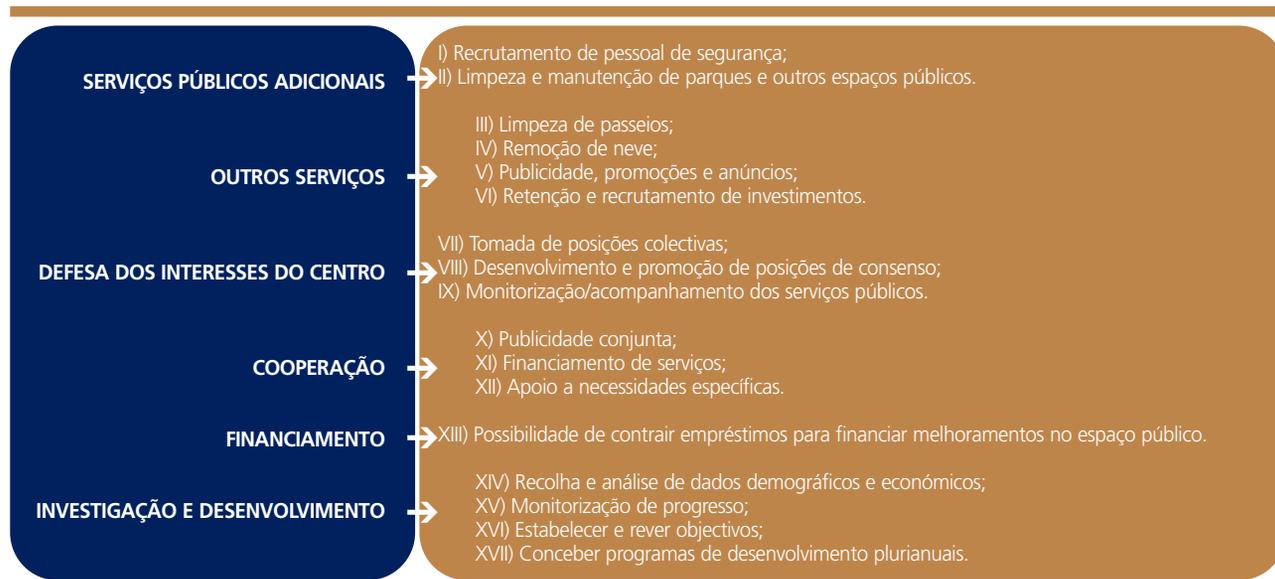
De um modo geral, podem-se identificar como elementos mais relevantes dos *BID*, o facto de os comerciantes poderem usufruir de serviços públicos suplementares e outros serviços complementares à sua actividade, participarem na defesa dos interesses do centro urbano, obterem economias de escala resultantes da cooperação, terem acesso a financiamento conjunto e a partilha de informação, investigação e planeamento.

A lógica do raciocínio subjacente aos *BID*, prende-se com o facto de estes serem um instrumento de angariação de escala de acção e financeira, em que os resultados para além do dinamismo comercial, também se poderão reflectir sobre o valor das propriedades.

Os fundos obtidos através dos *BID* são canalizados para melhorar serviços básicos ao público que utiliza o centro da cidade e aumentar os níveis de confiança (tanto da oferta como da procura) para que se torne viável atrair investimento adicional por parte do sector privado.

Com tal intuito, é usual a aplicação dos fundos em determinadas vertentes, que vão desde o mobiliário urbano, a iluminação pública, os espaços verdes, a limpeza das ruas e das fachadas, a segurança e o estacionamento, até outros parâmetros “mais estratégicos” para o negócio, como incentivos ao desenvolvimento económico ou utilização de técnicas comuns de *marketing* (campanhas publicitárias conjuntas, por exemplo).

FIGURA 10. PRINCIPAIS BENEFÍCIOS DOS BID'S



Fonte: Elaboração própria a partir de "Urbanismo Comercial e Parcerias Público-Privado" (Balsas, 2002)

Os MSP ⁽⁴¹⁾ são outro tipo de modelo de gestão, que se baseia numa visão mais próxima do conceito de desenvolvimento integrado, em que a comunidade pode implementar a sua própria estratégia de revitalização comercial, desde que esta seja baseada nas quatro áreas principais do Programa – a reestruturação económica, a organização, a promoção e o design.

O objectivo primordial consiste em criar um espaço agradável e atractivo que estimule os visitantes a voltar ao centro, recorrendo a diversas formas e meios de fomentar a compra, o lazer e a permanência, usufruindo do espaço e das condições que o mesmo tem para oferecer.

Assentando em moldes distintos dos BID, os MSP têm uma estrutura jurídico-organizacional adequada a cada realidade, contemplando um conselho de administração com representantes locais, um conselho executivo, um gestor de programa e quatro grupos de trabalho (vacionados para as áreas identificadas anteriormente). Compete à estrutura criada definir a estratégia de intervenção, angariar financiamentos e coordenar a participação de voluntários.

⁽⁴¹⁾ De acordo com Balsas (2000) - "Começou (...) com 3 projectos piloto e hoje conta já com mais de 1500 comunidades aderentes em 40 Estados. Actualmente há cerca de 900 iniciativas em curso (...)."

1.3.2. O caso Britânico

No caso Europeu, os “Town Centre Management” (TCM), cuja tradução aponta para “Gestão do Centro de Cidade”, revelam a experiência do caso britânico, que pelas suas características pode ilustrar bem um modelo de acção, cuja eventual adaptação às especificidades de Portugal deixa adivinhar alguns obstáculos que se podem revelar intransponíveis.

De acordo com Balsas (2002), os TCM baseiam-se na filosofia da gestão comercial centralizada e a sua aplicação tem-se focalizado em estratégias de coordenação de recursos para se atingir um objectivo comum. Têm sido definidos como respostas integradas a pressões competitivas que envolvem o desenvolvimento, a gestão e a promoção de áreas públicas e privadas nos centros das cidades, com benefícios para todos os intervenientes.

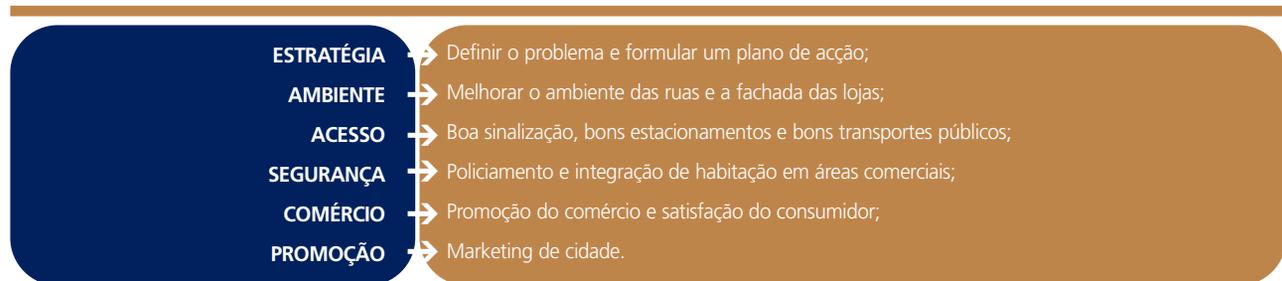
Ao centrar a sua génese num contexto de resposta a um desafio ou resolução de um problema concreto, revelar-se-ia, ainda assim, menos problemática a sua adaptação ao caso nacional, pois o ponto de partida é em tudo semelhante.

De um modo quase informal, assume a modalidade de parceria público-privado, sendo que de início fica incumbida do desempenho de pequenas tarefas no âmbito da melhoria geral do centro urbano, do *marketing* local e/ou organização de campanhas de promoção.

Tirando partido das múltiplas sinergias geradas pelos actores envolvidos e a envolver em todo o trabalho que vise o centro de cidade, as linhas gerais de actuação são delineadas no sentido de complementar os serviços das entidades/autoridades locais, regenerar e reabilitar o centro da cidade e aumentar a sua vitalidade comercial.

Em concreto, a acção centra-se em torno da gestão, assumindo três tarefas essenciais – a coordenação, a facilitação do diálogo e comunicação (de modo a manter a parceria activa) e a definição de prioridades, com base num plano de actuação.

FIGURA 11. PRINCIPAIS ASPECTOS CONTEMPLADOS PELOS TCM'S



Fonte: Elaboração própria a partir de “Urbanismo Comercial e Parcerias Público-Privado” (Balsas, 2002)

No caso específico do Reino Unido, a questão da revitalização do centro das cidades, merece ainda uma abordagem adicional, por parte do *Department of the Environment* (DoE, 1994).

Tal metodologia baseia-se numa Matriz (denominada **Matriz dos 4 A's**), que define quatro áreas, identificadas como críticas, por se constituírem como dimensões cruciais para o sucesso de um processo de revitalização comercial do centro das cidades: **A**cessibilidade, **A**tracção, **A**nimação e **A**cção.

Por se tratar de uma metodologia susceptível de mais fácil aplicação ao caso dos processos levados a cabo no nosso país (ao abrigo do PROCOM e do URBCOM), e de acordo com Balsas (1999), "(...) os padrões e o estado actual do desenvolvimento urbano português são mais comparáveis a um modelo europeu do que a um modelo americano.", esquematiza-se de seguida alguns dos factores considerados importantes e que mais influenciam cada um dos **A's** da Matriz referida.

FIGURA 12. FACTORES QUE INFLUENCIAM OS 4 A'S DA MATRIZ



Fonte: Elaboração própria, a partir de "Urbanismo Comercial em Portugal e a Revitalização do Centro das Cidades" (Balsas, 1999)

1.4. Princípios e políticas emanadas do estudo do problema (em Portugal)

No caso de Portugal, como referido inicialmente, o estudo levado a efeito no âmbito do Projecto de “**Criação e Implementação de Unidades de Gestão/Formação de Gestores de Centro Urbano**”, adianta que os principais eixos estratégicos a privilegiar devem garantir a sustentabilidade do centro urbano, através da atracção de investimentos, da modernização comercial e da dinamização do espaço urbano, subordinando-se a princípios como:

- › pensar a política para os centros urbanos no contexto de uma visão integrada do conjunto do território;
- › conjugar urbanismo e planeamento urbano com políticas de Urbanismo Comercial;
- › adoptar para os centros urbanos a filosofia do “Centro Comercial a Céu Aberto” (integrada e coerente), sobrepondo aos interesses e decisão individual, os interesses comuns, e harmonizando normas e procedimentos;
- › afirmar o centro urbano a partir de factores distintivos e de diferenciação competitiva, valorizando especialmente o que não é reproduzível noutros espaços e visando conjugar a oferta de comércio/serviços com a revitalização dos valores ambientais, históricos e culturais;
- › apostar na polivalência e na satisfação de procuras diversificadas, conjugando diferentes formatos de loja, diferentes tipologias de bens/serviços e adaptando horários de funcionamento adequados à procura;
- › assegurar uma mobilização acrescida dos vários parceiros/agentes envolvidos, visando consensualizar posições, concertar formas de actuação comuns e promover acções conjuntas de animação e promoção do centro urbano.

Com base em tais princípios, no domínio das políticas a implantar, há que desenvolver novas políticas que integrem procedimentos participativos, e que assim permitam gerir de forma integrada os diferentes recursos disponíveis a diferentes níveis, como sejam, o ordenamento urbano, a requalificação urbana (reabilitação do imobiliário) e a coordenação e gestão urbanas.

1.4.1. Ao nível do Ordenamento Urbano

- › o reconhecimento de que os critérios de construção/afecção de espaços para o comércio/serviços não podem estar exclusivamente entregues ao mercado (construção e imobiliário);
- › a consideração de que os planos de ordenamento territorial, especialmente ao nível dos planos de urbanismo, devem referenciar o comércio/serviços, definindo critérios de implantação espacial e regulando os níveis e as tipologias de oferta;
- › a percepção de que devem ser impostas regras exigentes ao nível dos edifícios e das lojas e dos equipamentos situados em espaço público (materiais, design, volumetrias).

1.4.2. Ao nível do apoio a Acções de Requalificação

- › assumir que proprietários, agentes económicos e as autarquias locais não dispõem de meios necessários para inflectir o rumo da degradação do edificado nos centros urbanos, justificando-se a criação de instrumentos financeiros com verbas públicas que apoiem a sua requalificação;
- › as acções de Urbanismo Comercial devem ver disponibilizados meios, tendo em vista, não apenas, a conversão física dos espaços, mas também, o desencadear de acções de animação e promoção, inseridas no objectivo essencial de atrair e gerar fluxos de pessoas.

1.4.3. Ao nível da Coordenação e Gestão

- › ao nível da dinamização das acções (Projectos) de Urbanismo Comercial, é fundamental criar estruturas que promovam e coordenem essas acções (Projectos);
- › independentemente dos modelos possíveis e das experiências conhecidas, há que convergir na necessidade de criar Unidades de Gestão/Unidades de Acompanhamento e Coordenação, que têm como missão impulsionar políticas e acções de Urbanismo Comercial, podendo o seu âmbito ser progressivamente alargado a outros domínios.

De todo o modo, reconhecida a necessidade de implementação de formas/modelos de gestão que visam assegurar, no mínimo, a manutenção de uma tipologia comercial que constituirá uma das principais bases para o ressurgir do papel que os centros urbanos devem assegurar na vida das comunidades locais e/ou como atractivo para os visitantes, as questões mais pertinentes relacionam-se com o modelo organizacional e com o financiamento, pois o objectivo primeiro será a auto-sustentabilidade do modelo, e conseqüentemente, das ditas Unidades de Gestão.

A realidade conhecida das parcerias Câmaras Municipais/Associações Comerciais, bem como das especificidades que tão bem caracterizam uns e outros, deixam adivinhar um conjunto de dificuldades, que apesar de tudo não se afiguram inultrapassáveis. Existindo a percepção clara das vantagens (de preferência, quantificáveis) que a Unidade de Gestão pode trazer à “área de negócio” de cada um (incluem-se aqui, não só os empresários/comerciantes, mas também as suas Estruturas Associativas e as Câmaras Municipais) mais fácil será cativá-los para o Projecto.

FIGURA 13. EXEMPLOS DE ÁREAS DE ACTIVIDADE DAS UNIDADES DE GESTÃO

Vertente - COMÉRCIO

- ACOMPANHAMENTO E DINAMIZAÇÃO DOS PROJECTOS DE URBANISMO COMERCIAL;
- PROMOÇÃO DA PRÓPRIA UNIDADE DE GESTÃO DE CENTRO URBANO;
- PROMOÇÃO E ANIMAÇÃO DO CENTRO URBANO;
- GESTÃO DA OFERTA E DA PROCURA;
- REGULAÇÃO DA ACTIVIDADE COMERCIAL.

O desafio residirá aqui, tentando simultaneamente passar a mensagem de que a constituição da Unidade de Gestão não será um fim em si mesmo, mas um importante meio para alcançar um fim, bem mais ambicioso – revitalizar o centro urbano com base num comércio forte, dinâmico e participativo.

FIGURA 14. COMPONENTES A CONSIDERAR NA CONFIGURAÇÃO ORGANIZACIONAL DE MODELO DE GESTÃO DE CENTROS URBANOS



Fonte: Elaboração própria

Convém, apesar de tudo, clarificar que a criação e implementação das Unidades de Gestão (ou, unicamente, de um Gestor de Centro Urbano), não deve resultar de uma imposição de alguém, pois se assim for dificilmente encontrará condições ideais para se efectivar.

Ainda assim, há que ter presente que a constituição de tal estrutura implica considerar vertentes tão cruciais como sejam, a adopção de uma forma de organização adequada à realidade em causa, definição das entidades a envolver, determinação das actividades a desenvolver e o modelo/forma de financiamento a adoptar.

CAPÍTULO 5. **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

1. BREVES REFLEXÕES/LINHAS GERAIS DE ACTUAÇÃO

A implementação, em Portugal, dos Projectos de Urbanismo Comercial, fez emergir preocupações acrescidas com a necessidade de dinamizar os centros urbanos e adoptar políticas integradas de gestão desses espaços, focalizando tal estratégia num protagonismo assumido (ou a assumir) pelas actividades económicas, em geral, e pelo Comércio/-Serviços, em particular, aí instalado.

Apesar disso, há um longo caminho a percorrer, do qual ninguém se deve alhear, no sentido de se conseguir que o Comércio, como sector de actividade, não continue a ser relegado para segundo plano, como já foi, ao nível dos Planos Directores Municipais (de 1ª geração), não se podendo descurar o facto de que se trata de um importante instrumento urbanístico pelo seu contributo para a paisagem urbana e como elemento de animação da vida urbana. A importância e a necessidade de se (re)conciliar o planeamento urbano com a dimensão comercial, delineando-se uma verdadeira estratégia de desenvolvimento urbanístico-comercial está, mais do que nunca, na ordem do dia, justificando um amplo debate entre vários quadrantes (universidades, administração central, administração local, estruturas associativas do comércio, empresários, etc.).

Estando, à partida, e de forma quase consensual, identificados os pontos que devem garantir a sustentabilidade do centro de cidade (atração de investimentos, modernização comercial e dinamização do espaço urbano), bem como os princípios aos quais deverão estar subordinados, importará dar o “passo seguinte”.

Podendo-se constituir como meras pistas de índole teórica ou simples indicações de referência que possam vir a constituir-se como base para instrumentos/ferramentas que contribuam para sustentar a actuação dos Gestores de Centro Urbano, realce para a importância do fomento do associativismo, a adaptação da área de intervenção (centro urbano), potenciar o binómio público-privado e a definição de metodologias de trabalho específicas.

No que ao associativismo diz respeito, importa consciencializar os agentes (comerciantes, basicamente) da extrema necessidade de conjugar esforços no sentido de cooperarem de forma activa para um fim comum, caminharem de forma progressiva para a profissionalização do sector e introdução de melhoria ao nível da gestão dos seus negócios (novas tecnologias, formação, etc...) e, essencialmente, assumir o desígnio que, em última instância, deve traduzir e afirmar-se num Comércio de Qualidade.

Em relação à adaptação da área de intervenção (centro urbano), a acção deve centrar-se em facilitar o acesso dos públicos-alvo (acessibilidades, estacionamento, ...), fixar “calendários” (datas) que possam fomentar o uso da cidade (no seu conjunto), promover os contactos com vista à renovação de edifícios e instalações que justifiquem intervenção e melhoria da qualidade do espaço público – mobiliário urbano, sinalética, etc....

Com vista a potenciar o binómio público-privado, a acção a desenvolver deve-se focar na manutenção da oferta/-serviços distintivos que o centro urbano/cidade disponibiliza, atrair e incentivar o uso do centro urbano por parte do público mais jovem, promover e consolidar a figura do Gestor de Centro Urbano e do papel por este a desempenhar, e criar uma imagem e uma “cultura” de Comércio de Qualidade que envolva distintos actores e parceiros com intervenção na vida da cidade e/ou do centro urbano e atraia os diferentes públicos.

Por último, no que diz respeito às metodologias de trabalho a definir, é essencial poder dispor de informação que permita sustentar decisões em diversos âmbitos, apostar no trabalho em rede e enveredar pelo planeamento estratégico de forma sustentável e dinâmica, pelo que em situações cuja massa crítica assim o justifique a aposta possa passar pela criação dos denominados Observatórios (locais) de Comércio.

Em resumo, conscientes de que o problema é complexo, há que ponderar e garantir um envolvimento activo das várias partes, em questões tão decisivas como:

- › Conjugação urbanismo e planeamento urbano com uma verdadeira política de urbanismo comercial;
- › Adotar para os centros de cidade a filosofia de “centro comercial a céu aberto”;
- › Afirmer o centro de cidade/centro urbano, a partir de factores específicos e de diferenciação competitiva;
- › Apostar na polivalência e na satisfação de procuras diversificadas;
- › Assegurar uma mobilização acrescida dos diversos agentes e protagonistas envolvidos;
- › Desenvolver acções concertadas direccionadas à promoção do centro de cidade que possam gerar uma maior atractividade do mesmo.

Com a clara convicção, a esta “distância temporal”, e após implementação prática, dos Projectos de Urbanismo Comercial em Portugal, de que o Urbanismo Comercial não pode ser encarado como um processo estático, no sentido de que pudesse ser aplicado de igual forma à generalidade dos centros urbanos, há, sim, que ter em atenção as características e as especificidades de cada um e potenciar as mais-valias existentes localmente, de modo a que cada centro urbano se afirme por si, pela sua oferta, pelo seu produto, pela sua qualidade, pela sua “vantagem distintiva”.

BIBLIOGRAFIA

- BALSAS, C.** (1999), *Urbanismo Comercial em Portugal e a Revitalização do Centro das Cidades*, Lisboa, Julho, GEPE (Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica do Ministério da Economia).
- BALULA, L. e CARVALHO, L. S.** (2001), "A Revitalização do Centro Urbano, Reabilitação e Gestão da Baixa Comercial", *Actas do IV Fórum Nacional Urbanismo e Autarquias, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias*, pp. 113-118.
- BARRETA, J.** (1999), "O Comércio e as Cidades: Uma nova gestão para uma velha relação!", *Comércio e Concorrência*, nº 4, pp.24-33.
- BARRETA, J.** (2002), "Dos Projectos Especiais de Urbanismo Comercial aos Centros Comerciais a Céu Aberto", *Comunicação* apresentada no I Seminário da Redunire para empresários da Região das Caldas da Rainha / Óbidos, Novembro.
- BARRETA, J.** (2003), "Gestor de Centro Urbano - uma ideia ou um ideal?", *trabalho do Seminário de Políticas de Urbanismo Comercial* (referente à parte curricular do Mestrado em Gestão do Território/Universidade Nova de Lisboa/Faculdade de Ciências Sociais e Humanas/Departamento de Geografia Planeamento Regional).
- BARRETA, J.** (2004), "Revitalização Comercial dos Centros Urbanos", *Urbanismo - Revista da Associação dos Urbanistas Portugueses*, nº 18, ano 5.
- BARRETA, J.** (2004), "Cartas de Ordenamento Comercial - Instrumentos de gestão do Urbanismo Comercial", *Urbanismo - Revista da Associação dos Urbanistas Portugueses*, nº 19, ano 7.
- BARRETA, J.** (2007), "Comércio, Cidade e Projectos de Urbanismo Comercial" (edição de autor).
- CACHINHO, H.** (2002), *O Comércio Retalhista Português. Pós-Modernidade, Consumidores e Espaço*, Lisboa, Janeiro, GEPE (Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica/Ministério da Economia).
- CARVALHO, J.** (2003), *Ordenar a Cidade*, Coimbra, Maio, Quarteto Editora.
- CARVALHO, J.M.** (2005), *Planeamento Urbanístico e Valor Imobiliário - As parcerias público-privado: teorias, metodologia, potencial*, Cascais, Janeiro, Principia.
- CASARES, J.** (1999), "Renovación urbana y pequeña y mediana empresa comercial", *Comércio, Cidade e Qualidade de Vida*, pp. 128-132.
- CASTRESANA, J.** (1997), "Urbanismo, comercio y centro ciudad - relaciones difíciles", *Distribución y Consumo*, Junio/Julio, num. 34.
- CCP, DGE** (2003), *Criação e Implementação de Unidades Gestão de Centro Urbano/Formação de Gestores de Centro Urbano*, Confederação do Comércio e Serviços de Portugal e Direcção-Geral da Empresa (elaborado por INXL - Inovação e Excelência, Promoção Empresarial, Lda.).
- COMISSÃO EUROPEIA** (1997), «Livro Verde sobre o Comércio», *Boletim da União Europeia*, Suplemento 2/97.
- CONSELHO ECONÓMICO SOCIAL** (1997), "A Política das Cidades", 1997.
- CORTEZ, J. A.** (1999), "Gestor de Centro Urbano: Reflexões com base na experiência dos Projectos de Urbanismo Comercial", *Comércio e Concorrência*, n.º4, p.10.

- DEL RIO, R. S.** (1999), "Centros comerciales abiertos - Una estrategia de mejora del atractivo urbano y del nivel de competitividad de la actividad terciaria en las ciudades", *Distribución y Consumo*, núm.48, pp.43-51.
- ELIZAGARATE, V. e ZORRILLA, P.** (2004), "El comercio urbano como factor estrategico para la competitividad entre ciudades", *Distribución y Consumo*, núm. 78, pp.101-111.
- FERNANDES, J. A. R.** (1995), *Urbanismo Comercial - A Experiência Portuguesa*, Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
- FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN** (1987), *Cidades e História* (Ciclo de conferências promovido pelo Serviço de Belas-Artes).
- GARRIDO, D.; COSTA, R.** (1996), "Dicionário Breve de Geografia", Lisboa, Editorial Presença.
- HENRIQUES, C.** (2003), *Turismo, Cidade e Cultura - Planeamento e gestão sustentável*, Lisboa, Edições Sílabo.
- IRESO** (1979), *La Calle Peatonal Comercial*, Instituto de Reforma de las Estructuras Comerciales, Madrid (Colección Estudios, nº 17).
- JIMÉNEZ, S. M.** (2001), "Centros comerciales de área urbana - Estudio de las principales experiencias extranjeras", *Distribución y Consumo*, Abril-Mayo, núm. 57, pp.27-45.
- MARRERO, J. L.** (1999a), "Comercio y Ciudad: una nueva relación", *Distribución y Consumo*, núm.46, pp. 120-127.
- MÉRENNE-SCHOUMAKER, B.** (1987), *Geographie et analyse du commerce urbain: bilan et perspectives*, Recherches de géographie urbaine: hommage au Professeur J. A. Spork, Société Géographique de Liège et Presses Universitaires de Liège, pp. 325-335.
- MINISTÉRIO DO COMÉRCIO E TURISMO** (1991), documento interno (policopiado).
- NEVES, A. O.** (1996), *Planeamento Estratégico e Ciclo de Vida das Grandes Cidades - Os exemplos de Lisboa e de Barcelona*, Celta Editora.
- OBSERVATÓRIO DO COMÉRCIO** (2000a), *Comércio Tradicional em Contexto Urbano - Dinâmicas de Modernização e Políticas Públicas*, OC, Lisboa obscom.min-economia.pt. (Estudo elaborado pelo Gabinete de Estudo para o Desenvolvimento e Ordenamento do Território, da FLUP, coord. por José Rio Fernandes e Co-autoria de Herculano Cachinho e Carlos Valentim Ribeiro).
- OBSERVATÓRIO DO COMÉRCIO** (2000b), *O Urbanismo Comercial e as Parcerias Público-Privadas para a Gestão do Centro das Cidades*, Ensinamentos da Experiência Estrangeira, OC, Lisboa obscom.min-economia.pt. (Estudo elaborado por Carlos Balsas).
- PERERA, M.; TEIXEIRA, J. A.** (1991), "Os poderes públicos no planeamento dos equipamentos comerciais: que grau de intervenção?", *Abastecer & Consumir*, Ano 2, nº1/2, pp.38-44.
- PEREIRA, M.** (1999), "Novas dinâmicas de organização comercial: Reflexões para uma estratégia de actuação integrada", *Comércio e Concorrência*, n.º3, pp. 97-107.
- PEREIRA, M.** (2007), "Centro de Cidade como Centro de Comércio. Gerir num contexto de incerteza", Comunicação apresentada no Seminário "Centros Históricos: Inovar na Gestão", Viana do Castelo/Fevereiro.
- SALGUEIRO, T. B.** (1996), *Do Comércio à Distribuição - Roteiro de uma Mudança*, Oeiras, Celta Editora.
- SALGUEIRO, T. B.** (1998), "Comércio e Cidade", *Economia & Prospectiva*, Vol.II, núm.1 Abril/Junho, pp. 69-83 (Número Temático: O Comércio - um sector Chave).
- SALGUEIRO, T. B.** (1999), *A Cidade em Portugal - Uma Geografia Urbana*, 3ª edição, Edições Afrontamento.
- TEIXEIRA, J. A.; PEREIRA, M.** (1998), "Projectos Especiais de Urbanismo Comercial: un partenariat pour la qualification du commerce et du centre-ville", in Barata Salgueiro (coord.) *The Globalisation of Consumption and Retail Places*, UGI, Lisboa.
- URBE** (2001), "Urbanismo Comercial e a Revitalização dos Centros Urbanos" - III Fórum Internacional de Urbanismo.
- URBE** (2002), "A Gestão do centro Urbano - Tomo I".
- URBE** (2004), "Ordenamento do Território e Sustentabilidade".
- URBE** (2005), "A Equidade, a Justiça e a Competitividade na Cidade" - Colecção Fórum.
- VARANDA, Fernando** (1999), "Compêndio Elementar de Prática de Urbanismo", Centro de Estudos de Sócio-Urbanismo da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias.

Entidade Promotora:



Apoios:



UNIÃO EUROPEIA
FUNDOS ESTRUTURAIS



Entidades Públicas Parceiras:

DGAE
DIRECÇÃO-GERAL DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

