



**Universidade de
Aveiro**

2019

Departamento de Ciências Sociais, Políticas e
do Território

**ANA LÚCIA DA SILVA PORQUÊ AQUI?
LOPES**

**O PROCESSO DE PLANEAMENTO E A
IMPLANTAÇÃO DE CENTROS COMERCIAIS**



**Universidade de
Aveiro**

2019

Departamento de Ciências Sociais, Políticas e
do Território

**ANA LÚCIA DA SILVA
LOPES**

PORQUÊ AQUI?

**O PROCESSO DE PLANEAMENTO E A
IMPLANTAÇÃO DE CENTROS COMERCIAIS**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planeamento Regional e Urbano, realizada sob a orientação científica do Doutor Carlos José de Oliveira e Silva Rodrigues, Professor Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro.

o júri

presidente

Professor Doutor João José Lourenço Marques
Professor Auxiliar, Universidade de Aveiro

Professor Doutor Miguel Lopes Batista Viegas
Professor Auxiliar, Universidade de Aveiro

Professor Doutor Carlos José de Oliveira e Silva Rodrigues
Professor Auxiliar, Universidade de Aveiro

agradecimentos

E porque ninguém vence sozinho...o meu agradecimento a TODOS os que de uma forma ou de outra contribuíram para todo o meu percurso.

Ao Professor Carlos Rodrigues, o meu sincero agradecimento, pela orientação, disponibilidade e compreensão ao longo do desenvolvimento deste trabalho.

À minha família que possibilitou a existência da pessoa que sou...

À família de coração que adquiri ao longo da minha vida...

Aos meus amigos...

E claro...a ti Fábio...que sempre estiveste comigo nesta e noutras jornadas...

O meu *MUITO OBRIGADA* a todos....

palavras-chave

centros comerciais, planeamento comercial, instrumentos de gestão territorial, regulamentação e implantação de centros comerciais.

resumo

A atividade comercial é essencialmente uma atividade urbana, para além disso a relação cidade-comércio tem-se complexificado, ao longo dos anos. Através da emergência de novas tipologias e espaços de consumo, denota-se vincadamente a sua influência no desenvolvimento, organização e (re)estruturação das cidades. Entende-se, portanto, que os centros comerciais são elementos urbanos estruturantes da paisagem urbana e das dinâmicas territoriais, assim sendo, assume-se como principal objetivo a análise crítica ao planeamento dos espaços de consumo, em particular, dos centros comerciais. Questiona-se a forma como estes elementos são considerados nas políticas de planeamento urbano e quais os mecanismos e instrumentos existentes para a regulação da implantação dos mesmos.

Para tal, considerou-se a regulamentação existente para a implantação de superfícies comerciais e a integração do planeamento comercial nos instrumentos de gestão territorial, analisando dois casos práticos, nomeadamente o *Évora Plaza*, em Évora e a *Cidade Sonae*, em Sintra. A análise decorre de forma tripartida, conjugando a análise descritiva com a análise crítica e a comparativa.

De forma geral, os mecanismos e políticas de planeamento comercial têm demonstrado ser, essencialmente, reativos e os instrumentos de gestão territorial caracterizam-se por serem passivos perante a inclusão do planeamento comercial nas estratégias de desenvolvimento urbano. Por fim, se o início da implantação dos centros comerciais, em Portugal, ficou marcado por um vazio legislativo, atualmente, poder-se-á afirmar que permanece um vazio ao nível do planeamento estratégico do sector comercial e da sua integração no espaço urbano e nas políticas de planeamento urbano.

keywords

shopping centers, retail planning, territorial planning instruments, regulation and implementation of shopping centers.

abstract

The commercial activity is essentially an urban activity, furthermore the relationship city-retail has become more complex over the years. Through the emergence of new typologies and consumption spaces, it is possible to see their influence on the development, organization and (re)structuring of cities. So, it is understood that the shopping centers are urban structuring elements of the urban landscape and territorial dynamics. Therefore, the main objective is to critically analyze the planning of consumption spaces, in particular, the shopping centers. It is important to question how these elements are considered in urban planning policies and what mechanisms and instruments exist for regulating their implementation.

To this end, it was considered the existing regulation for the implantation of commercial areas and the integration of retail planning in the territorial planning instruments. Two case studies were analyzed, namely *Évora Plaza*, in Évora and *Cidade Sonae*, in Sintra. The study is based on a three-level analysis, combining descriptive analysis with critical and comparative analysis.

In general, the mechanisms and policies for retail planning have demonstrated to be essentially reactive and the territorial planning instruments have demonstrated to be passive about the inclusion retail planning in urban development strategies. Finally, if the beginning of the implementation of shopping centers in Portugal was marked by a legislative vacuum, now it can be said that a vacuum remains in terms of strategic planning of the retail sector and its integration into urban space and into the urban planning policies.

Índice

Índice de Figuras	ii
Lista de Abreviaturas e Siglas.....	iii
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – A CIDADE E OS ESPAÇOS DE CONSUMO	5
1.1. A cidade pós-moderna e a revolução comercial	6
1.2. Sociedade do consumo: os novos estilos de vida urbana	8
CAPÍTULO II – OS CENTROS COMERCIAIS: DO CONCEITO À REALIDADE	11
2.1. Definição de centro comercial: da diversidade à complexidade	12
2.2. Dos centros de comércio aos centros comerciais.....	14
2.3. A geografia dos centros comerciais: dinâmicas de localização	21
2.4. Perspetivas de desenvolvimento: crescimento ou declínio?	24
CAPÍTULO III – ESTRATÉGIAS E POLÍTICAS DE PLANEAMENTO	27
3.1. Políticas de planeamento e regulação de centros comerciais.....	28
3.2. Planeamento comercial: a diversidade de políticas europeias	30
3.3. Sistema comercial português: evolução do planeamento comercial	34
CAPÍTULO IV – LICENCIAMENTO DOS CENTROS COMERCIAIS.....	37
4.1. Evolução do processo de licenciamento em Portugal	37
Decreto-Lei nº 190/89, de 6 de junho de 1989.....	39
Decreto-Lei nº 258/92, de 20 novembro de 1992	41
Decreto-Lei nº 218/97, de 20 de agosto de 1997	43
Lei nº 12/2004, de 30 de março de 2004	45
Decreto-Lei nº 21/2009, de 19 de janeiro de 2009	47
Decreto-Lei nº 10/2015, de 16 de janeiro de 2015	49
CAPÍTULO V – ANÁLISE DE CASOS PRÁTICOS.....	51
5.1. Desenho de investigação: fundamentos para as opções metodológicas	53
5.2. O caso de <i>Évora Fórum</i>	56
5.2.1. O papel dos instrumentos de gestão territorial	65
5.2.2. Quando a localização de implantação não é a localização planeada.....	69
5.3. O Caso <i>Cidade Sonae</i>	74
5.3.1. O papel dos instrumentos de gestão territorial	81
5.3.2. A participação pública enquanto mediador de estratégias territoriais?	87
5.4 - Análise comparativa dos casos em análise	92
CONSIDERAÇÕES FINAIS	101
Limitações, recomendações e caminhos de investigação futura... ..	105
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	107
ANEXO I – Conexões estabelecidas com as entidades contactadas.....	115
ANEXO II – O Caso de <i>Évora Fórum</i>	117
ANEXO III – Instrumentos de Gestão Territorial em <i>Évora</i>	129
ANEXO IV – O Caso da <i>Cidade Sonae</i>	135
ANEXO V – Instrumentos de Gestão Territorial em Sintra	144

Índice de Figuras

Figura 1: Country Club Plaza, em Kansas (1940).....	15
Figura 2: Southdale Center, em Edina (1958)	15
Figura 4: Imaviz, Lisboa (1975).....	17
Figura 3: Apolo 70, Lisboa (1979)	17
Figura 5: Centro Comercial Brasília, Prto	18
Figura 6: Amoreiras Shopping, Lisboa.....	18
Figura 7: Colombro, Lisboa (2001).....	19
Figura 8: Densidade Comercial (ABL/Hab.) na Europa	20
Figura 9: Crescimento dos Centros Comerciais (em ABL m ²).....	20
Figura 10: Distribuição dos Centros Comerciais, Portugal	24
Figura 11: Processo de decisão para implantação de grandes superfícies comerciais, Decreto-Lei nº 190/89	40
Figura 12: Processo de decisão para implantação de grandes superfícies comerciais, Decreto-Lei nº 258/92	42
Figura 13: Processo de decisão para implantação de grandes superfícies comerciais, Decreto-Lei nº 218/97	44
Figura 14: Processo de decisão para implantação de grandes superfícies comerciais, Lei nº 12/2004.....	47
Figura 15: Processo de decisão para implantação de grandes superfícies comerciais, Decreto-Lei nº 21/2009	48
Figura 16: Processo de decisão para implantação de grandes superfícies comerciais, Decreto-Lei nº 10/2015	50
Figura 17: Níveis de análise.....	52
Figura 18: Conexões estabelecidas com as entidades contactadas	53
Figura 19: Quadro de Análise Documental	55
Figura 20: Trâmites do processo de licenciamento do centro comercial.....	58
Figura 21: Conjunto Comercial [Retail Park e Centro Comercial] (2019)	60
Figura 22: Cronologia dos principais eventos associados à construção do Évora Fórum	61
Figura 23: Localização indicada para a implantação da superfície comercial.....	63
Figura 24: Évora Fórum	64
Figura 25: Terreno alocado para o empreendimento comercial	74
Figura 26: Cronologia dos principais acontecimentos associados à elaboração do PPAN	77
Figura 27: Área do PP de Abrunheira do Norte no Modelo de Desenvolvimento Territorial	84
Figura 28: Quadro síntese dos instrumentos de gestão do território.....	98

Lista de Abreviaturas e Siglas

ABL – Área Bruta Locável
ACDE – Associação Comercial de Évora
AEA – Associação Empresarial de Sintra
AML – Área Metropolitana de Lisboa
AMT – Autoridade Metropolitana de Transporte
APCC – Associação Portuguesa de Centros Comerciais
AUGI – Área Urbana de Génese Ilegal
CCDR – Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional
CCDR-A – Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional do Alentejo
CCDR-LVT – Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo
CCR – Comissão de Coordenação Regional
CEE – Comunidade Económica Europeia
CH – Centro Histórico
CME – Câmara Municipal de Évora
CMS – Câmara Municipal de Sintra
COMAC – Comissão de Avaliação Comercial
DGAE – Direção-Geral das Atividades Económicas
DGCC – Direção-Geral do Comércio e da Concorrência
DGCI – Direção-Geral do Comércio Interno
DGCP – Direção-Geral da Concorrência e Preços
DGE – Direção-Geral da Empresa
DIA – Declaração de Impacte Ambiental
DRARN – Direção-Geral do Ambiente e Recursos Naturais
DRE – Direção Regional de Economia
IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação
ICOMOS – Conselho Internacional de Monumentos e Sítios
ICSC – International Council of Shopping Centers
IEP – Instituto das Estradas de Portugal
JAE – Junta Autónoma de Estradas
MDT – Modelo de Desenvolvimento Territorial
NUTS – Nomenclatura das Unidades Comerciais para fins Estatísticos
PDE – Plano de Desenvolvimento Estratégico
PDEE – Plano de Desenvolvimento Estratégico de Évora
PDES – Plano de Desenvolvimento Estratégico de Sintra
PDM – Plano Diretor Municipal
PITE – Parque Industrial e Tecnológico de Évora
PMAS – Plano Municipal de Ambiente de Sintra
PMOT – Plano Municipal de Ordenamento do Território
POR-Alentejo – Programa Operacional da Região do Alentejo
PP – Plano de Pormenor
PPAN – Plano de Pormenor da Abrunheira do Norte
PROT – Plano Regional de Ordenamento do Território
PROT-A – Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo
PROT-AML – Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa
PU – Plano de Urbanização
PUE – Plano de Urbanização de Évora
PVSintra – Plano Verde do Concelho de Sintra
QREN – Quadro de Referência da Estratégia Nacional
REN – Rede Ecológica Nacional
RJACSR – Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividades de Comércio, Serviços e Restauração
UCDR – Unidade Comercial de Dimensão Relevante
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
VP – Valia do Projeto

INTRODUÇÃO

O comércio é uma atividade, essencialmente, urbana e nas últimas décadas, a relação cidade-comércio tem assistido a diversas metamorfoses, sendo esta relação cada vez mais complexa e multidimensional. Se, por um lado, é certo que nem todas as cidades são *filhas do comércio* (Pirenne, 1973[1927]), por outro, verifica-se que a atividade comercial desempenha um papel fundamental no desenvolvimento das cidades, influenciando parte da sua organização e (re)estruturação (Cachinho & Barata-Salgueiro, 2016). As cidades assumem-se, cada vez mais, como objeto e espaço para o consumo, promovendo a (re)criação de novas centralidades e reconfigurando as dinâmicas urbanas (Miles & Miles, 2004).

A atividade comercial assume diversos formatos e tipologias, sendo que, no presente trabalho, opta-se por abordar, especificamente, os centros comerciais, entendidos como *templos de consumo* (Ritzer, 2010), capazes de levar a cidade para os subúrbios, contribuir para a regeneração dos centros urbanos, criar centralidades nas novas urbanizações e introduzir novos espaços de modernidade comercial e urbanística (Cachinho et al., 2000).

Ao colocarmos o foco na realidade portuguesa, contextualizando com a própria realidade europeia, os centros comerciais, na sua conceção moderna, são um fenómeno relativamente recente e se, por um lado, se fala na saturação do mercado, elevada densidade comercial e no aumento de espaços comerciais devolutos, por outro, deparamo-nos com a constante transformação e renovação do sector, assente em pressupostos como a competitividade e resiliência necessária para dar resposta aos padrões de consumo. Em Portugal, existem cerca de 120 centros comerciais (com mais de 5.000m² de ABL), o que perfaz cerca de três milhões de m² de área bruta locável. No entanto, estes apresentam uma enorme diversidade no que se refere ao formato, dimensão e ao impacto que cada um assume no espaço urbano, sendo que, as lógicas de localização podem obedecer a diferentes princípios.

É neste contexto que surgem interrogações como: O que justifica as lógicas de localização dos centros comerciais? Qual o impacto dos centros comerciais no

espaço urbano? Que dinâmicas advêm de diferentes localizações e tipologias comerciais? Quais os agentes responsáveis pelo desenvolvimento do sector? Que instrumentos existem que regulem a implantação dos centros comerciais? Qual o impacto da elevada densidade comercial? e Quais as consequências do aumento de espaços comerciais devolutos?

Esta temática é relativamente ampla sendo que o foco do presente trabalho parte das seguintes questões: *Atendendo à influência que os espaços de consumo têm nas dinâmicas territoriais, de que forma são considerados nas políticas de planeamento urbano?* e *Quais os mecanismos e instrumentos existentes para a regulação da implantação dos centros comerciais e como se articulam entre si?*

Portanto, o principal objetivo assenta na *análise crítica ao planeamento dos espaços de consumo*, em particular, dos centros comerciais. Para tal, torna-se indispensável articular a contextualização teórica com a análise empírica, sendo que com a contextualização teórica pretende-se: (i) explorar a importância que os espaços de consumo têm no desenvolvimento do espaço urbano; (ii) clarificar o conceito de centro comercial, atendendo às próprias dinâmicas de evolução e desenvolvimento; (iii) caracterizar o aparelho comercial em Portugal, no que se refere à evolução dos centros comerciais; (iv) atender à diversidade de políticas de planeamento comercial no contexto nacional e europeu. Com a análise empírica visa-se: (i) analisar a evolução da legislação relacionada com o planeamento/gestão do aparelho comercial; (ii) explorar o processo de autorização de implantação dos centros comerciais analisados e o papel dos instrumentos de gestão territorial em cada um dos casos.

Assim sendo, numa primeira estância, a revisão teórica permite a construção da problemática e o enquadramento conceptual. Numa segunda estância, a análise empírica permitindo-nos explorar o processo de planeamento e implantação de superfícies comerciais, conjugando três níveis de análise, nomeadamente a análise descritiva, crítica e comparativa. Sendo que a análise descritiva incide sobre o processo e os agentes envolvidos na implantação/autorização de construção das unidades comerciais, a análise crítica ocorre após a análise dos instrumentos de gestão territorial, contribuindo para o estudo das dinâmicas patentes no processo de autorização e implantação, bem como a sua articulação com os instrumentos de

gestão territorial, por fim, a análise comparativa visa a comparação entre os dois casos práticos, promovendo um debate teórico-prático em torno da implementação de centros comerciais em diferentes contextos.

A presente dissertação encontra-se dividida em cinco capítulos. No *capítulo I – A cidade e os espaços de consumo*, aborda-se a relação estabelecida entre a cidade, o desenvolvimento do espaço urbano e a própria dinâmica dos espaços de consumo. Sendo a cidade pós-moderna marcada pela complexidade da relação cidade-comércio, na medida em que a revolução comercial promove a transição de um sistema baseado em *espaços de comércio* para os designados *lugares de consumo* (Cachinho & Barata-Salgueiro, 2016).

No *capítulo II – Os centros comerciais: do conceito à realidade*, visa-se abordar a diversidade e complexidade do próprio conceito de centro comercial, bem como a evolução dos centros de comércio para os centros comerciais, as dinâmicas de localização e as perspetivas de desenvolvimento dos mesmos. Ao longo da dissertação, adota-se a definição utilizada pelo *International Council of Shopping Centers* (ICSC) que refere que "*centro comercial é todo aquele empreendimento comercial planeado, construído e gerido como uma entidade única, composta por unidades e áreas comuns, com uma área bruta locável (ABL) mínima de 5.000m²*" (ICSC, 2008, p. 11, tradução livre).

No *capítulo III – Estratégias e políticas de planeamento*, destaca-se a pertinência e necessidade de políticas de planeamento e regulação da implantação de centros comerciais, admitindo-se a dissonância existente entre estudos científicos (teoria), a legislação e planos de ordenamento do território (norma) e a realidade urbana (prática). Sendo considerada a diversidade de políticas europeias, no que se refere ao planeamento comercial, atendendo ao contexto britânico, francês, italiano e espanhol, exemplos estes que têm contribuído para a definição da política de planeamento comercial em Portugal.

No *capítulo IV – Licenciamento dos centros comerciais*, analisa-se o processo de licenciamento em Portugal, atendendo aos diversos regulamentos produzidos na ótica de otimizar e regulamentar a implantação de superfícies comerciais. Assim sendo, são analisados os seguintes documentos legislativos:

Decreto-Lei nº 190/89, Decreto-Lei nº 258/92, Decreto-Lei 218/97, Lei nº 12/2004, Decreto-Lei nº 21/2009 e o Decreto-Lei nº 10/2015.

Por último, o *capítulo V - Análise de casos práticos* é subdividido em quatro partes, na primeira, justifica-se o desenho de investigação e as opções metodológicas; na segunda, é analisado o caso de *Évora Fórum* (em Évora), para tal, realiza-se a descrição do caso, destacando de forma cronológica os principais acontecimentos que contribuíram para a construção do empreendimento (neste caso, em particular, para o atraso na construção do centro comercial), posteriormente, analisa-se o papel dos instrumentos de gestão territorial e a influência que estes tiveram no planeamento comercial; na terceira é analisado o caso da *Cidade Sonae* (em Sintra) à semelhança do anterior e, portanto, atendendo aos principais eventos que levaram, neste caso, à não construção do empreendimento e o papel dos instrumentos de gestão territorial no planeamento comercial; por último, na quarta parte os casos são analisados comparativamente, pressupondo um debate teórico-prático e destacando as principais características e conclusões da análise do processo de planeamento e implantação das unidades comerciais, atendendo ao contexto social e territorial, e portanto a uma cultura de planeamento distinta, aos interesses privados e há necessidade emergente de parcerias público-privadas, à participação pública e à compatibilidade da implantação de superfícies comerciais com os instrumentos de gestão territorial.

CAPÍTULO I – A CIDADE E OS ESPAÇOS DE CONSUMO

A cidade contemporânea assiste, cada vez mais, à complexidade, volatilidade, mudança e incerteza das relações sociais, espaciais e temporais (Smith & Hetherington, 2013). Entendendo o espaço enquanto processo social e, portanto, considerando que a sociedade o molda e, simultaneamente, é moldada por este (Silvano, 2010), torna-se evidente a necessidade de atender à cultura e aos valores sociais.

Neste seguimento, considera-se que os espaços de consumo e as dinâmicas criadas por estes conduzem à reconfiguração espacial das cidades, na medida em que produzem e influenciam os ritmos urbanos (*urban rhythms*) (Smith & Hetherington, 2013). O espaço é, simultaneamente, entendido enquanto espaço físico e tangível, concebido através da interação entre os diversos agentes e simbolicamente compreendido (Lefebvre, 1991; Stillerman & Salcedo, 2012). Segundo Lewis Mumford (2000[1937], p.94) a cidade é “*a geographical plexus, an economic organisation, an institutional process, a theatre of social action, and an aesthetic symbol of collective unity*”, denota-se, portanto, que deverá ser entendida na sua vertente física, social e simbólica.

A cidade é, sucessivamente, (re)construída, na medida em que é o espaço privilegiado para a materialização da cultura vigente em cada época e intrínseca aos diversos grupos sociais, sendo o lugar um produto socialmente produzido (Lefebvre, 1991), detentor de uma identidade própria, que permite determinar e consolidar determinadas especificidades locais.

No que se refere aos espaços de consumo e, portanto, à atividade comercial, poderá afirmar-se que é, essencialmente, uma atividade urbana (Cachinho & Barata-Salgueiro, 2016). Numa perspetiva mais entusiasta, Pirenne (1973[1927]) entendia as cidades como sendo *filhas do comércio*, sendo esta atividade a sua principal razão de ser, existindo uma relação inequívoca entre a cidade e comércio. Assim, ao afirmar-se que a atividade comercial tem acompanhado a evolução da sociedade (Barreta, 2012), deverá igualmente ter-se em consideração que a evolução e criação de novos formatos e espaços de comércio têm impacto na (re)estruturação do espaço urbano (Kärrholm, 2009).

Mesmo que nem todas as cidades sejam *filhas do comércio*, o certo é que, a atividade comercial faz parte da sua razão de ser, viabilizando a sua existência, explicando e/ou influenciando parte da sua organização e promovendo dinâmicas específicas (Cachinho & Barata-Salgueiro, 2016; Fernandes, Cachinho, & Ribeiro, 2000), sendo perceptível, nesta ótica, que o caráter estruturante patente na atividade comercial deverá ser considerado nas estratégias e políticas urbanas.

Nas últimas décadas, a análise das transformações do espaço urbano tem atribuído particular atenção às práticas de consumo, sem se defender a ideia de que o consumo explicará (na sua totalidade) o desenvolvimento urbano, visa-se atender à capacidade dos padrões de consumo contribuírem para transformações e diferentes apropriações do espaço, existindo uma mútua influência entre a cidade e o consumo (Cohen, 2003).

Neste capítulo, pretende-se refletir sobre a revolução comercial, associada à cidade pós-moderna, admitindo uma possível mudança de paradigma na medida em que, cada vez mais, as cidades são cidades de consumo, em vez de cidades de produção (Miles & Miles, 2004). O consumo, enquanto fenómeno social, tem vindo a adquirir relevância nas ciências sociais, mesmo que o ato de consumir seja uma prática individual, o certo é que é também um processo social. De acordo com Campbell (2006, p. 53) “compro, logo existo”, o que remete para a ideia de que é o contexto social que atribui significado às práticas de consumo. A este respeito, interessa também perceber o impacto que as práticas de consumo têm no desenvolvimento do espaço urbano ou de que forma o aparelho comercial, refletindo as práticas e padrões de consumo, interfere com as dinâmicas urbanas.

1.1. A cidade pós-moderna e a revolução comercial

Se é certo que as cidades e a atividade comercial estão inequívoca e reciprocamente associadas, tal relação torna-se ainda mais evidente na cidade pós-moderna, entendida como centro de consumo. Se na cidade moderna se destacava o elemento fábrica, na medida em que seria a indústria o principal motor de desenvolvimento, influenciando simultaneamente a cultura, os valores sociais, a organização social e territorial e a própria arquitetura, na cidade pós-moderna o

foco é o consumo, sendo a cidade pós-moderna “organizada em torno dos espaços comerciais e da simulação, dos lugares da hiper-realidade e dos territórios da contemplação” (Cachinho, 2006, p. 48), promovendo mudanças na forma urbana, nas práticas e na vida social (Featherstone, 2007; Glennie, 1998; Lopes, 2014; Miles & Paddison, 1998). A cidade pós-moderna associa-se ainda à descontinuidade do espaço e a uma maior fragmentação social e territorial (Barata-Salgueiro, 1998; Harvey, 1989).

A relação entre o comércio e a cidade aparenta ser, cada vez mais, complexa. O sector comercial torna-se, eminentemente, dinâmico, surge uma maior diversidade de formatos e lógicas de localização dos espaços de comércio, alterando a organização espacial, o próprio significado do ato de consumir e as experiências vivenciadas pelos indivíduos na cidade (Cachinho & Barata-Salgueiro, 2016). Neste contexto, a trilogia comércio, cultura e ócio adquire particular relevância na organização do espaço urbano, assumindo, conseqüentemente, uma dimensão estruturante na reorganização do espaço, sendo pertinente que, cada vez mais, sejam incluídas nas estratégias e políticas de planeamento, as atividades culturais e comerciais (Graça, 2007; Louro, 2005).

As alterações no sector comercial têm ocorrido de tal forma que as cidades mais desenvolvidas assistiram, nas últimas décadas, à denominada revolução comercial (Cachinho, 2014). Denote-se que o sector comercial, num curto espaço de tempo, passa a ser considerado um dos sectores mais dinâmicos da economia urbana, tendo repercussões irreversíveis no sistema comercial e na organização espacial. O sistema comercial caracterizado anteriormente pela forte hierarquização e muito assente na centralidade e proximidade, passa a caracterizar-se pela descentralização, justificada pela necessidade de atender à acessibilidade e facilidade de estacionamento, incrementando a fragmentação do espaço urbano e a desierarquização do sistema comercial (Cachinho & Barata-Salgueiro, 2016).

Assim sendo, as mudanças que dão origem à revolução comercial colocam em causa as premissas da teoria dos lugares centrais de W. Christaller aplicada, posteriormente, ao espaço urbano, por B. Berry (Fernandes et al., 2000). Segundo a teoria dos lugares centrais, a organização espacial assenta nos princípios da

hierarquia e da centralidade, pressupondo que os lugares centrais seriam aqueles capazes de aglomerar um conjunto de bens e serviços necessários a toda a área envolvente, criando um sistema assente na hierarquização de espaços. A teoria alude ao conceito de *distância económica*, ou seja, a distância que determinado consumidor estaria disposto a percorrer (atendendo ao custo do transporte e tempo da deslocalização) para adquirir determinado bem ou serviço (Fischer, 2011). Decerto, a revolução comercial ocorre a diferentes ritmos e materializa-se de forma distinta nos diferentes contextos sociais, proporcionando a existência de especificidades nos diversos sistemas comerciais, conjugando a própria lei da procura (padrões de consumo, características demográficas) e da oferta (condições económicas, mercado envolvente) (Borchert, 1998).

A revolução comercial evidencia a passagem progressiva de um sistema baseado em *espaços de comércio* para *lugares de consumo* (Cachinho & Barata-Salgueiro, 2016), assente na importância e significado que o consumo adquire no quotidiano. As cidades tornam-se assim objeto de consumo, promovendo a (re)criação de novas centralidades, contribuindo para a reconfiguração urbana e fazendo a urbe aproximar-se de uma economia de experiência (Louro, 2005).

1.2. Sociedade do consumo: os novos estilos de vida urbana

No âmbito de estudos urbanos, a abordagem a determinados fenómenos através da análise da cultura de consumo torna-se crucial, como refere Zukin (1998, p. 825): "*cities are no longer seen as landscapes of production, but as landscapes of consumption*". De certa forma, as diversas esferas da vida social acabam por se reorganizar segundo os princípios de ordem consumista (Lipovetsky, 2007).

Considera-se que quer a era industrial, quer a atual centralidade que as práticas de consumo têm vindo a adquirir na vida quotidiana são fenómenos marcantes para o ordenamento do território e para a reestruturação das dinâmicas urbanas (Clarke, 1997; Cohen, 2003; Miles & Paddison, 1998; Wynne & O'Conner, 1998). Este impacto poderá ocorrer a dois níveis, nomeadamente na paisagem urbana, a cidade visível (*cityscape*) que se associa à arquitetura e ao ambiente físico construído e na cidade invisível (*mindscape*), que, por sua vez, se associa à

identidade da cidade, às práticas culturais da mesma e ao simbolicamente apreendido (Barata-Salgueiro & Cachinho, 2009; Cachinho, 2006).

A sociedade do consumo e os novos estilos de vida urbana transformam o espaço na sua vertente física, social e simbólica, criando novas dinâmicas e ritmos, os ritmos de consumo (Clarke, 1997; Kärrholm, 2009). Aliás, segundo Kärrholm “*rhythms of consumption are always there, whatever we do*” (2009, p. 436).

A própria noção de consumir é redefinida, uma vez que vai além da aquisição de bens e serviços, passando igualmente pelo consumo de símbolos, espaços, imagens e experiências de vida, o consumo está assim “mais preocupado em saciar vontades do que em satisfazer necessidades” (Campbell, 2006, p. 49), e, tal como refere Lipovetsky (2007), encontramos-nos perante uma *Civilização do Desejo*, associada à economia da experiência e à noção do que mais do que ter é importante aceder (Louro, 2005). As práticas de consumo refletem a individualidade de cada um, mas no contexto social e em relação com o ambiente urbano, dando origem à cultura do consumo (Miles & Paddison, 1998).

Neste contexto, o consumo adquire, cada vez mais, centralidade na vida urbana, sendo fundamental para a mudança social e económica, para a reconstrução e constituição do espaço e do lugar. Adquirindo relevância no desenvolvimento de relações sociais e espaciais e desempenhando, paralelamente, um papel essencial na construção da identidade e dos estilos de vida (Jayne, 2016; Miles & Miles, 2004). Não significa isto que os padrões de consumo e os novos estilos de vida expliquem toda a mudança urbana, mas importa perceber como é que estes padrões de consumo e os comportamentos são traduzidos nos espaços físicos (Cohen, 2003).

A análise aos centros comerciais torna-se, particularmente, relevante na medida em que estes têm repercussões do ponto de vista económico, social e urbanístico, sendo considerados *espaços de síntese* na cidade pós-moderna (Cachinho et al., 2000). Os centros comerciais são, por excelência, um ícone da cultura consumista pós-moderna, capazes de reinventar a cidade, refletir e promover novos estilos de vida, sendo denominados por *catedral urbana* (Crewe & Beaverstock, 1998), ou ainda por *templos de consumo* (Ritzer, 2010).

A evolução da realidade comercial em Portugal ocorre a dois ritmos. Por um lado, o mercado dos centros comerciais apresenta-se, cada vez mais, consolidado, atingido níveis de maturidade significativos, por outro lado, o comércio de rua apresenta uma tendência positiva, sustentada pela importância do turismo e pelas ações de revitalização dos centros urbanos (CBRE, 2017). No entanto, apesar do comércio de rua e o comércio eletrónico ganharem representatividade, são os centros comerciais a primeira opção dos portugueses para fazer compras. De acordo com o estudo *The Consumer Experience*, realizado pela CBRE, cerca de 69% dos portugueses prefere os centros comerciais, enquanto que a média da União Europeia situa-se nos 55% (CBRE, 2017). Em 2018, apresentavam um aumento de vendas de 5,1% e um crescimento de visitantes de 4,1%, sendo estes capazes de proporcionar um conjunto de experiências sociais, cada vez mais, procuradas nos lugares de consumo (Cushman & Wakefield, 2018b).

Em síntese, os centros comerciais são elementos urbanos mutáveis que, tal como outros, manipulam a cidade, na sua vertente física, social e simbólica. Com a revolução comercial assistiu-se à substituição de *espaços de comércio* para os designados *lugares de consumo* (Cachinho & Barata-Salgueiro, 2016), mesmo que a diferentes ritmos e com repercussões distintas, dependendo do contexto socio-territorial. Também o incremento da sociedade do consumo contribuiu para a redefinição do conceito consumir, cada vez mais, associado à trilogia comércio, cultura e ócio (Louro, 2005). Os lugares de consumo adquirem, assim, centralidade nos modos de vida urbana e, conseqüentemente, um caráter estruturante no espaço e nas dinâmicas, (re)criando lugares e novas centralidades, contribuindo para a reconfiguração do espaço urbano.

CAPÍTULO II – OS CENTROS COMERCIAIS: DO CONCEITO À REALIDADE

O sector comercial tem assistido, nas últimas décadas, a significativas transformações destacando-se, por exemplo, as novas tipologias arquitetónicas que surgem como resposta aos padrões de consumo contemporâneos. Consequentemente, surgem novas lógicas de localização exequíveis para os novos formatos de dimensão relevante dos espaços de consumo (Balsas, 2000).

Neste capítulo, pretende-se clarificar o conceito de centro comercial, na medida em que este apresenta diversas definições consoante o contexto histórico e sociopolítico, sendo associado a distintas tipologias. A designação de centro comercial, está muito associada à evolução histórica dos mesmos, existindo diferentes perspetivas quanto à sua origem. Poder-se-á afirmar que a origem dos centros comerciais ocorre na Europa, se considerarmos as antigas galerias italianas e francesas ou as arcadas comerciais britânicas, por outro lado, se considerarmos a origem dos centros comerciais na sua conceção moderna, então a sua origem estará nos Estados Unidos da América (EUA), que no início do século XX conjugava um ambiente de prosperidade económica com um ambiente favorável à inovação e desenvolvimento do setor retalhista. Além disso, também se verificavam alterações nos próprios hábitos de consumo (Cachinho et al., 2000; Melo, Gouveia, & Duarte, 2001).

Em Portugal, o desenvolvimento do setor comercial, através do aparecimento de novos formatos e tipologias comerciais, ocorre mais tardiamente, devido a vários fatores de índole social, económica e política. Destacando-se a debilidade estrutural da economia portuguesa, o baixo poder de compra e o elevado nacionalismo vivido durante a ditadura, que dificultava o investimento estrangeiro no país, perante os entraves impostos e à reduzida participação nos mercados internacionais. Para além disso, o investimento público era demasiado moderado e tradicional, não ponderando oportunidades para a inovação e desenvolvimento. Assim sendo, somente após a década de 80 é que o sistema comercial português começa a sentir as transformações, seguindo alguns dos padrões que se denotavam no contexto europeu (Cachinho et al., 2000).

2.1. Definição de centro comercial: da diversidade à complexidade

A designação de centro comercial, no seu sentido lato, alude a diversos formatos de espaços de comércio, sendo uma designação de carácter polissémico. Esta polissemia deve-se, em parte, há própria evolução dos espaços de comércio. Numa primeira fase, centro comercial remeteria ao espaço onde se concentravam as atividades comerciais dos núcleos urbanos. Numa segunda fase, passa a remeter para as formas modernas de urbanismo comercial que, também estas, entre si, assentam numa pluralidade de tipologias e formatos arquitetónicos. Por outro lado, também o próprio contexto geográfico promove a proliferação de significados, na medida em que em diferentes países, existem diferentes definições (Cachinho et al., 2000), sendo assim essencial clarificar o que se entende por centro comercial no âmbito específico da pesquisa.

No contexto português, importa referir que segundo a Portaria nº 424/85 de 5 de julho, centro comercial é todo o empreendimento comercial que reúna cumulativamente os seguintes requisitos:

- i. Possua uma área bruta mínima de 500 m² e um número mínimo de 12 lojas, de venda a retalho e de prestação de serviços;
- ii. Todas as lojas deverão ser instaladas com continuidade num único edifício ou em edifícios contíguos e interligados;
- iii. O conjunto do empreendimento terá de possuir unidade de gestão comum;
- iv. O período de funcionamento (abertura e encerramento) das diversas lojas deverá ser comum (com algumas exceções justificadas pela especificidade da atividade).

A definição utilizada pela Associação Portuguesa de Centros Comerciais (APCC) vai de encontro com o estabelecido pela Portaria nº 425/85 de 5 julho, definindo centro comercial como:

“um empreendimento de comércio integrado num edifício ou em edifícios contíguos, planeado, construído e gerido como uma única entidade, compreendendo unidades de comércio a retalho e áreas comuns, com um mínimo de 500 m² de Área Bruta Locável (ABL) e 12 lojas” (APCC, 2014, p. 9).

Segundo a APCC, os centros comerciais podem ser divididos em dois formatos, o tradicional e o especializado, esta tipologia é estabelecida pelo *International Council of Shopping Centers – Europe (ICSC)* e adaptada pela APCC, atendendo às características do mercado nacional. Assim, o centro comercial

tradicional inclui retalho indiferenciado que pode ser integrado em empreendimentos fechados ou “a céu aberto”, e classificado consoante a dimensão, que pode variar entre 500m² a mais de 80.000m² de ABL. O centro comercial especializado, pode apresentar-se enquanto empreendimento fechado ou “a céu aberto”, e associa-se a diversas tipologias, tais como o *Retail Park*, *Factory Outlet Centre* e Centros Temáticos (que podem ser baseados em lazer ou não), e com ABL compreendida entre 5.000m² a mais de 20.000m² (APCC, 2014).

Com o processo de licenciamento dos centros comerciais, que se inicia apenas com o Decreto-Lei nº 190/89 de 6 de junho, são utilizados outros conceitos e definições. No Decreto-Lei nº 190/89, de 6 de junho é utilizada a designação de *grandes superfícies comerciais*, definidas como “*as infra-estruturas de comércio a retalho com uma superfície comercial útil superior a 3.000m²*” (1989, p. 2220), o que permite incluir centros comerciais e hipermercados. No Decreto-Lei nº 218/97, de 20 de agosto passa-se a utilizar a designação de *unidade comercial de dimensão relevante (UCDR)*, definida como “*estabelecimento, considerado individualmente ou no quadro de um conjunto pertencente a uma mesma empresa ou grupo, em que se exerce a actividade comercial*” (1997, p. 4289). Posteriormente com a Lei nº 12/2004, de 30 de março utiliza-se a designação de *conjunto comercial*, entendendo por “*empreendimento planeado e integrado, composto por um ou mais edifícios nos quais se encontra instalado um conjunto diversificado de estabelecimentos de comércio a retalho e de prestação de serviços quer sejam ou não propriedade ou explorados pela mesma entidade*” (2004, p. 2016) utilizada posteriormente no Decreto-Lei nº 21/2009³, de 19 de janeiro e no Decreto-Lei nº 10/2015, 16 de janeiro.

O conceito de centro comercial tem a flexibilidade suficiente para agregar diversas tipologias comerciais, atribuindo-lhe um carácter generalista. Se atendermos ao contexto europeu, existe a necessidade de harmonizar o conceito, essencial para estudos de comparação entre as realidades internacionais.

¹ Sendo de comércio a retalho alimentar ou misto que disponha de uma área de venda \geq a 2000m²; sendo de comércio a retalho não alimentar que disponha de uma área de venda \geq 4000m²; sendo de comércio por grosso que disponha de uma área de venda \geq 5000m².

² Sendo de comércio a retalho que disponha de uma área de venda \geq 500m²; sendo de comércio por grosso que disponha de uma área de venda de 5000m²; sendo conjunto comercial que disponha de uma ABL \geq 6000m².

³ Sendo conjunto comercial que disponha de uma ABL \geq 8000m².

No presente trabalho, tendo em consideração os pressupostos anteriores, opta-se pela definição utilizada pelo ICSC (2008, p. 11, tradução livre) que refere que "*centro comercial é todo aquele empreendimento comercial planeado, construído e gerido como uma entidade única, composta por unidades e áreas comuns, com uma área bruta locável (ABL) mínima de 5.000m²*". A utilização desta definição é justificada pelo facto de atender ao contexto europeu, sendo amplamente utilizada no âmbito do mesmo, possibilitando a harmonização do conceito e comparações internacionais. É desenvolvida pelo ICSC – Europe, através do ERG – European Research Group e adaptada pela APCC. Sendo que a APCC, atendendo ao contexto nacional, altera a ABL mínima para 500m², acrescentando à tipologia o formato de centros comerciais tradicionais muito pequenos, com ABL compreendida entre 500m² a 4.999m².

2.2. Dos centros de comércio aos centros comerciais

A origem dos centros comerciais, na sua conceção moderna, remete para o início do século XX, no contexto norte americano e, tal como refere Feinberg, Meoli, & Rummel (1989, p. 49) "*shopping malls didn't just happen*". Segundo os autores, existe um contexto propício que justifica o aparecimento e desenvolvimento dos centros comerciais, na medida em que surgem associados à necessidade de colmatar os défices da oferta comercial, que existia nos subúrbios e de promover um espaço de interação social, ou seja, previa-se a criação de um novo centro para atividades socioculturais e comerciais.

Para tal, contribuiu o clima de prosperidade económica, o aumento do consumo, o crescimento populacional, a expansão urbana e o aumento das taxas de motorização. Assim, associando a elevada densidade construtiva nos centros urbanos e a disponibilização de terreno a custo reduzido nas áreas suburbanas, é criado o ambiente propício para a construção de novos formatos comerciais fora dos centros urbanos (*out-of-town*) (Bointner, Toleikyte, Lollini, Atanasiu, & Noris, 2014; Cachinho et al., 2000). Em 1922⁴ surge o *Country Club Plaza* em Kansas,

⁴ Existem outras perspetivas que consideram que o primeiro centro comercial é o Baltimore's Roland Park que surge em 1908 (R. Feinberg & Meoli, 1991; Gillette, 1985).

Missouri (Figura 1), constituído por um conjunto de lojas, acessíveis apenas por carro, visando a constituição de uma nova cidade em seu redor (R. Feinberg & Meoli, 1991; Gillette, 1985). Este exemplo reflete o impacto da construção de um centro comercial na malha urbana e como a construção destes equipamentos pode contribuir para o desenvolvimento de novos centros urbanos e novas dinâmicas.



Figura 1: Country Club Plaza, em Kansas (1940)
Fonte: <https://dnr.mo.gov/shpo/survey/JAAS072-R.pdf>

Mais tarde, em 1956 surge o *Southdale Center* em Edina, Minnesota (Figura 2), sendo o primeiro no formato centro comercial fechado (*enclosed mall*), este formato é influenciado pelos ideais do arquiteto Victor Gruen que via os novos centros comerciais como um espaço essencial para a



Figura 2: Southdale Center, em Edina (1958)
Fonte: <http://collections.mnhs.org/cms/display.php?irn=10671105>

participação cívica, devendo este abranger áreas de diversas índoles, a comercial, a cultural e social (Gillette, 1985; Gruen & Smith, 1967).

Nos anos seguintes assiste-se a uma expansão significativa, competindo com o comércio tradicional no centro das cidades. Assim sendo, conhecida a capacidade atrativa dos centros comerciais, a partir de meados da década de 1970, estes passam a associar-se a projetos de revitalização e requalificação urbana, sendo construídos também nos centros das cidades (Salcedo, 2003).

Na década de 1980, após a fase de crescimento exponencial, o mercado atinge níveis de maturidade e saturação que, em paralelo com a estagnação do crescimento económico, incumbe necessidade de adaptação, portanto, mais do que promover a construção de novos centros comerciais seria necessário promover a revitalização e renovação dos espaços já existentes. Neste seguimento, mais do que apostar em novas construções, o desenvolvimento da indústria dos centros

comerciais passaria pela renovação e expansão de espaços, intentando a resiliência dos mesmos (Salcedo, 2003). Denota-se, paralelamente, uma mudança conceptual, isto é, passa-se a privilegiar ou pelo menos a introduzir a ideia de centros comerciais a céu aberto com áreas de influência ao nível local, devido, em parte, ao declínio dos centros comerciais fechados, associados a espaços com áreas de influência ao nível regional (Stillerman & Salcedo, 2012).

No contexto europeu, o primeiro centro comercial, na sua conceção moderna, surge em 1954 em Vällingby, na Suécia (Bointner et al., 2014), apresentando, posteriormente, um crescimento mais contido, quando comparado com os EUA, até porque a Europa encontrava-se na fase de reconstrução económica do período pós-guerra. Assim sendo, é após a década de 1960 que estes novos formatos comerciais começam a surgir de forma mais representativa na Europa, em primeiro lugar na França e no Reino Unido, posteriormente, nos restantes países da Europa Ocidental. Denote-se, por exemplo, que até 1970 o conjunto de países constituído pela França, Reino Unido, Alemanha, Holanda e Suécia detinha cerca de 90% da área edificada de centros comerciais, na década seguinte passa para 70% e somente após 1990 é que este valor passa para 47% (Melo et al., 2001). Relativamente aos países da Europa do Sul e Oriental o desenvolvimento e expansão dos centros comerciais ocorre apenas após a década de 1990 (Bointner et al., 2014; ICSC, 2008).

Na Europa, os centros comerciais surgem, inicialmente, associados ao desenvolvimento dos espaços urbanos, alguns dos quais em reconstrução e em crescimento, apesar de não estarem localizados em áreas suburbanas, tal como acontece nos EUA. Estes são igualmente idealizados para responder às questões relacionadas com a acessibilidade e, portanto, de forma a proporcionar espaços de estacionamento, devido ao uso massificado do automóvel (Bointner et al., 2014). Por sua vez, o período entre 1980 e 1990 caracteriza-se pelo rápido crescimento e pelo aparecimento de novas tipologias com novas lógicas de localização, nomeadamente nas áreas suburbanas. No início do século XXI e tendo em conta a maturação do sector comercial e a necessidade de se manterem competitivos, torna-se emergente a renovação e ou expansão dos centros comerciais já existentes (ICSC, 2008).

No entanto, é de destacar que, a evolução dos centros comerciais na Europa remete para um conjunto diverso de sistemas comerciais com características e ritmos de evolução distintos, devido ao contexto cultural, económico e político em que se inserem (Burt, 2010). Contudo existe uma harmonização no que se refere à definição de centro comercial e à sua classificação, existindo, essencialmente, duas tipologias de centros comerciais, os centros comerciais tradicionais (pequenos, médios, grandes e muitos grandes) e os centros comerciais especializados (*retail park*, *factory outlet* e centros temáticos). Tendo em conta a dimensão, os centros comerciais no contexto europeu variam entre 5.000m² e >80.000m² de ABL, sendo o sector comercial europeu dominado por pequenos empreendimentos. Em contrapartida, nos EUA a classificação utilizada pressupõe centros comerciais com um propósito geral (*super-regional mall*, *regional mall*, *community center*, *neighborhood center*, *strip/convenience*), centros comerciais com um propósito especializado (*power center*, *lifestyle*, *factory outlet*, *theme/festival*) e os centros comerciais com um propósito limitado (*airport retail*), relativamente à dimensão estes variam entre <30.000m² e >800.000m² de ABL (ICSC, 2019a, 2019b).

No caso português os primeiros centros comerciais surgem nas metrópoles, nos anos 70, nomeadamente o *Apolo 70* (Figura 4) que surge em Lisboa em 1971, tratando-se, no entanto, de uma unidade de pequena dimensão⁵ associada a uma estrutura de condomínio comercial (Graça, 2007). Mais tarde, começam a surgir em edifícios construídos de raiz para o efeito, nomeadamente o *Foco* que aparece em 1973 numa área residencial de estatuto



Figura 4: *Apolo 70*, Lisboa (1979)
Fonte: <https://bit.ly/2HCqW5Cg>



Figura 3: *Imaviz*, Lisboa (1975)
Fonte: <https://bit.ly/2UiMPvK>

⁵ O *Apolo 70* apresentava uma ABL de cerca de 2000m² e 30 lojas distribuídas por dois andares, resultando do aproveitamento dos pisos inferiores de um edifício já existente (rés-do-chão e cave) (Cachinho et al., 2000).

socioeconómico elevado na cidade do Porto e o *Imaviz* (Figura 3) inaugurado, em 1975, em Lisboa. Se atendermos à conceção moderna de centro comercial e, portanto, a unidades comerciais de maior dimensão, temos o aparecimento do *Centro Comercial Brasília* (Figura 5), em 1976, na cidade do Porto e o *Amoreiras Shopping* (Figura 6) em Lisboa no ano de 1985 (Cachinho et al., 2000).



Figura 5: Centro Comercial Brasília, Porto
Fonte: <https://bit.ly/2Py6ZU0>



Figura 6: Amoreiras Shopping, Lisboa
Fonte: <https://bit.ly/2zHnnGX>

No que se refere à evolução dos centros comerciais, pode-se destacar essencialmente quatro fases, tendo em conta a dimensão dos empreendimentos (em termos de área comercial e nº de lojas), o *mix* comercial, tipo de promotores e formas de gestão e os padrões de localização (Cachinho et al., 2000; Graça, 2011, 2012; Louro, 2005; Melo et al., 2001).

A primeira fase ocorre durante a década de 70 sendo caracterizada por unidades comerciais de pequena dimensão, sem uma unidade de gestão em comum, estas apresentavam uma estrutura interna heterogénea, sem atender ao planeamento do *mix* comercial. No que se refere à localização, estabeleciam-se em localizações urbanas centrais e nos principais eixos de expansão, isto devido a fatores tais como a concentração do emprego em áreas centrais e a baixa taxa de motorização das famílias, estes estabelecimentos associam-se a estruturas de condomínio comercial, como por exemplo o *Apolo 70* e o *Centro Comercial Alvalade* em Lisboa.

A segunda fase, remete para a década de 80, esta fase foi marcada pela diversidade, quer nos formatos e dimensões, quer nos padrões de localização, podendo-se encontrar centros comerciais nas novas urbanizações, nos centros das cidades ou ainda nos principais eixos rodoviários suburbanos. Nesta fase, começam a surgir centros comerciais de maior dimensão, assistindo-se,

paralelamente, à proliferação dos hipermercados associados a galerias comerciais. A organização funcional começa a ser considerada de forma estratégica, visando o planeamento do *mix* comercial, destacando, como exemplo, o *Centro Comercial de Amoreiras* e o *Centro Comercial da Babilónia*.

A terceira fase, decorre durante a década de 90 e distingue-se das anteriores devido ao aparecimento de conjuntos comerciais de grande dimensão e influência geográfica, estes inseriam-se, essencialmente, em zonas periféricas e nas novas urbanizações, devido por exemplo a preços mais baixos do terreno, maior acessibilidade e baixa concorrência local. Esta fase, assiste à proliferação de centros comerciais no território português, sendo estes de média e grande dimensão, para além disso a figura de hipermercado e centro comercial passa a tender para a convergência, na medida em que os centros comerciais integram grandes áreas dedicadas a supermercados e os hipermercados tendem a ampliar a sua galeria de lojas. Nesta fase, destaca-se a abertura do *Colombo* em Lisboa no ano de 1997 (Figura 7) e o *Norte Shopping* no Porto em 1998.



Figura 7: Colombo, Lisboa (2001)
Fonte: Google Earth

Por último, a quarta fase ocorre a partir dos anos 2000, encontrando-se nesta fase um conjunto de formatos híbridos e tipologias especializadas, tal como os *retail parks* e os *factory outlet*. Nesta fase os empreendimentos comerciais passam a ser entendidos, cada vez mais, como um elemento central de reconversão urbanística, associados a projetos de requalificação urbana, surgem nos centros urbanos, como por exemplo o *Fórum de Viseu* e *Fórum de Aveiro*.

Portanto, a pertinência em abordar o processo de planeamento dos centros comerciais surge neste contexto, em que os centros comerciais, indiscutivelmente, fazem parte da paisagem urbana, e transpõem dinâmicas urbanas para zonas periféricas de forma desassociada, para além disso estes empreendimentos comerciais, de uso coletivo, carecem essencialmente de iniciativa privada “cuja múltiplas propostas distintas e desconexas entre si, constroem, invariavelmente, um espaço decomposto e ineficaz” (Graça, 2007, p. 216).

Em Portugal, existem cerca de 120 centros comerciais (com mais de 5,000m²), perfazendo no total cerca de 3 milhões de m² em ABL, sendo a densidade de centros comerciais de Portugal (281 m²/1.000 habitantes) superior à média europeia (240 m²/1.000 habitantes). A Figura 8 demonstra a densidade de centros comerciais nos países europeus, sendo calculada tendo em conta a ABL em m² por cada 1000 habitantes (Cushman & Wakefield, 2017a, 2018c).

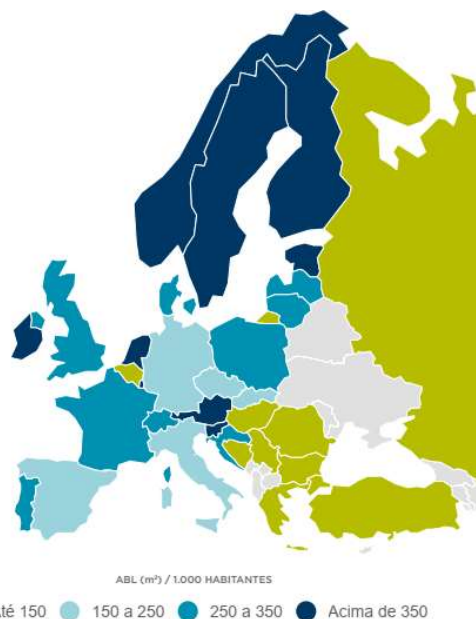


Figura 8: Densidade Comercial (ABL/Hab.) na Europa
Fonte: Cushman & Wakefield, 2018c

No caso português, é no período entre 2000 a 2010 (ver Figura 9) que se assiste a um aumento significativo, tendo sido inaugurados 62 centros comerciais (num total de 1.635 mil m² de ABL). No ano de 2018, Portugal apresentava uma performance positiva, relativa ao volume de vendas e ao tráfego, porém a construção de novos centros comerciais começa a ser esporádica, até porque o mercado encontra-se cada vez mais consolidado (APCC, 2017; CBRE, 2019; Cushman & Wakefield, 2018c).

Assim sendo, tal como já acontece noutros países, a tendência passa, cada vez mais, pela expansão e renovação de empreendimentos já existentes, como por exemplo o *Oeiras Parque*. Denote-se que no período entre 2010-2019 o número de inaugurações de centros comerciais desce para 11, num total de 360 mil m² de ABL (Cushman & Wakefield,

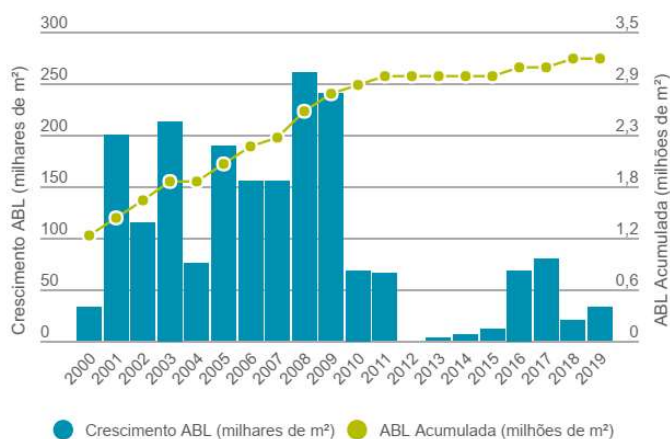


Figura 9: Crescimento dos Centros Comerciais (em ABL m²)
Fonte: Cushman & Wakefield, 2018c

2018c). E no período entre 2002-2017, segundo inquérito realizado pela APCC⁶, ocorreram 32 processos de remodelação que, em média, acontece após 12 anos de vida do empreendimento (APCC, 2017).

2.3. A geografia dos centros comerciais: dinâmicas de localização

O fenómeno da globalização impele a uma maior competitividade e exclusividade dos espaços e lugares, produzindo uma espécie de homogeneização diversificada (Louro, 2005). No caso dos centros comerciais, se por um lado, são entendidos como um elemento urbano marcante da cidade pós-moderna, portanto, como elementos estruturantes e polarizadores de dinâmicas urbanas, por outro lado, são considerados como *não-lugares*, segundo a classificação de Augé (1995), que contribuem para o fenómeno da urbanização sem cidade e para a fragmentação do espaço urbano (Graça, 2007).

No caso particular das áreas comerciais, perde-se a lógica de organização assente na hierarquização, surgindo uma rede mais complexa, com características e lógicas de localização mutáveis, quer no que se refere à dialética centro-periferia, tradicional-moderno, centralidade-acessibilidade e ainda no que se refere à funcionalidade e simbolismo, sendo colocada em causa a clássica organização espacial do comércio, anteriormente assente numa estrutura hierárquica e monocêntrica (Barata-Salgueiro & Cachinho, 2009; Fernandes et al., 2000).

Será de ressaltar que as dinâmicas de organização espacial e a própria modernização do aparelho comercial ocorre de forma intrínseca com as características do espaço urbano, existindo uma relação dialética entre o espaço e o comércio, “não só o espaço urbano é uma construção social como os sistemas comerciais são construídos espacialmente” (Fernandes et al., 2000, p. 75). De seguida são apresentados alguns modelos de organização espacial, que visam explicar a organização dos espaços comerciais e a relação estabelecida entre os mesmos.

⁶ O inquérito realizado pela APCC insere apenas sobre os associados, no entanto estes representam cerca de 90% da ABL nacional (APCC, 2017).

A teoria dos lugares centrais desenvolvida por Walter Christaller, no início do século XX, é, posteriormente, readaptada por diversos autores sendo, particularmente, utilizada como quadro teórico na geografia do consumo (Meijers, 2007). Esta teoria assenta nos princípios da centralidade e hierarquia, pressupondo que os lugares centrais seriam aqueles capazes de aglomerar um conjunto de bens e serviços necessários a toda a área envolvente, podendo existir lugares centrais com uma área de influência elevada ou moderada, criando um sistema assente na hierarquização de espaços. Para determinar a área de influência, a teoria alude ao conceito de *distância económica*, ou seja, a distância que determinado consumidor estaria disposto a percorrer (atendendo ao custo do transporte e tempo da deslocalização) para adquirir determinado bem ou serviço (Fischer, 2011).

Posteriormente, tendo por base a teoria dos lugares centrais, Brian Berry ao analisar o caso particular da cidade de Chicago, com base nas características morfofuncionais das áreas de comércio, identifica três tipos de concentrações, nomeadamente, os centros, as faixas e as áreas especializadas. Os centros apresentam uma estrutura hierarquizada, tendo em conta o seu raio de atração, identificando o CBD (*Central Business District*), os centros regionais, os sub-regionais ou de comunidade, os de bairro e os de conveniência. As faixas são disposições lineares de estabelecimentos, por fim as áreas especializadas correspondem à ocupação de um espaço amplo, por estabelecimentos com atividades ou funções interligadas entre si (Barata-Salgueiro & Cachinho, 2009; Borchert, 1998; Fernandes et al., 2000).

No final do século XX, surgem novas perspetivas face à teoria dos lugares centrais, nomeadamente, a defendida por Brown (1991) que, considerando os espaços comerciais e a sua funcionalidade, sugere uma classificação pós-hierárquica. Segundo o autor poder-se-ia classificar os espaços comerciais em três formas, nomeadamente, em forma de clusters (planeados ou não planeados), linear e isolada e poderiam remeter a funções como generalistas, especialistas ou de apoio.

No século XXI, com o fenómeno da globalização, assume-se a existência de uma nova escala de interação, nomeadamente, a escala das cidades globais (Davies, 1998). Surgindo, neste contexto, um novo modelo de organização espacial

assente na ideia de redes (*network model*), capaz de dar resposta às características da cidade dispersa e ao policentrismo, o modelo assenta em relações de complementaridade horizontal e não-hierárquicas (Meijers, 2007).

Por sua vez, Taylor, Hoyler e Verbruggen (2010) identificam a complementaridade dos modelos teóricos admitindo a existência de uma estrutura hierárquica vertical e uma estrutura em rede horizontal, assim a estrutura hierárquica remete para interações estabelecidas verticalmente entre as diferentes escalas, por sua vez, a estrutura em rede pressupõe interações horizontais nas duas direções, assim, mais do que atender à centralidade geográfica, importa atender à capacidade de difusão da informação permitindo interações verticais e horizontais entre os locais (Meijers, 2007). Taylor et al. (2010) propõem a teoria dos fluxos centrais assente na diferenciação entre espaços de lugar e espaços de fluxos. Segundo os autores, enquanto que, a teoria dos lugares centrais pressupõe que os espaços criem fluxos, na teoria dos fluxos centrais defende-se que os fluxos criam espaços (Taylor et al., 2010).

A proliferação e o desenvolvimento de novos formatos de centros de comércio e/ou centros comerciais, associado a mudanças na sociedade, aos padrões de consumo, formas de comunicação e interação, incrementam a multiplicidade de lógicas de localização destes elementos urbanos, para esta equação entra também o impacto das políticas públicas, iniciativas e investimento privado (Lee & McCracken, 2012; Rajagopal, 2011).

Em Portugal, os padrões de localização dos novos formatos de comércio, mais particularmente, os centros comerciais refletem três fenómenos: a hegemonia das áreas metropolitanas, a litoralização e o contraste rural-urbano, tal como perceptível na Figura 10 (Fernandes et al., 2000). De certa forma, estes fenómenos corroboram com a dinâmica organizacional do território português predominantemente segmentado e que reflete o processo de metropolização e litoralização, levando Ferrão (2003) a categorizar a dinâmica organizacional em três ritmos, nomeadamente, *país em alta pressão*, *país tranquilo* e *país sonolento*. O *país em alta pressão* coincide com as áreas metropolitanas, que concentram a maioria da oferta comercial, num total de 66 centros comerciais e cerca de 1,5 milhões de m² de ABL; o *país tranquilo* incorpora as áreas litorais e por fim, o *país*

sonolento associa-se ao interior do país com menor índice de desenvolvimento no que se refere a aspetos económicos, sociais e demográficos (Cushman & Wakefield, 2017a). Estas desigualdades na distribuição territorial dos centros comerciais justificam-se com as diferenças na densidade populacional, a atratividade económica das regiões, o poder de compra das famílias e os padrões de consumo.

Se atendermos à escala da cidade Lee e Mccracken (2012) referem a existência de dois tipos de forças que influenciam e/ou determinam a localização de determinado elemento urbano entre o centro e a periferia, sendo elas as forças centrípetas e centrífugas. As forças centrípetas pressupõem um conjunto de fatores favoráveis à implantação de determinada função nesse mesmo local, pressupondo determinadas conveniências e magnetismos funcionais. As forças centrífugas, por sua vez, pressupõem um conjunto de desvantagens e restrições e, portanto, a uma determinada incompatibilidade funcional. Neste contexto, tendo em conta a própria evolução dos centros comerciais, denota-se uma dualidade entre o centro da cidade e a periferia, contudo, importa referir que este dualismo é uma simplificação das dinâmicas e relações que se estabelecem em todo o sistema urbano (Miller et al, 1998).

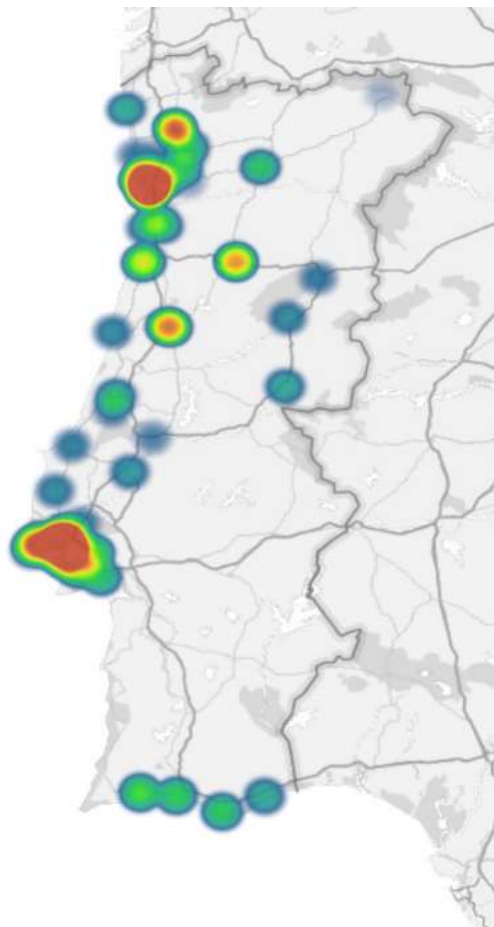


Figura 10: Distribuição dos Centros Comerciais, Portugal
Fonte: Cushman & Wakefield, 2017b

2.4. Perspetivas de desenvolvimento: crescimento ou declínio?

A problemática dos centros comerciais não se cinge à definição da sua localização e ao impacto territorial e social destes, tal como refere Graça (2012)

estes elementos urbanos não são fórmulas imutáveis e permanentes, mas sim peças de duração limitada que poderão transformar-se em espaços devolutos, dando origem a um conjunto de problemáticas ao nível do planeamento urbanístico (Barreta, 2012; Graça, 2012).

No contexto dos EUA, considerado o berço dos centros comerciais na sua conceção moderna, é já uma realidade a problemática dos espaços devolutos, ao ponto de serem designados *dead malls*, isto é, espaços comerciais que encerraram atividade ou que apresentam taxas de ocupação reduzidas e diminutos níveis de tráfego, podendo apresentar níveis significativos de degradação no edificado e na área urbana envolvente (Ferreira & Paiva, 2017).

No contexto europeu, este fenómeno não é totalmente reconhecido, apesar de existirem espaços comerciais com taxas de ocupação reduzidas, estes espaços são principalmente galerias e condomínios comerciais, sendo espaços de pequena dimensão e inseridos numa malha urbana relativamente dinâmica, enquanto que nos EUA este fenómeno refere-se a grandes superfícies comerciais, algumas delas localizadas na periferia urbana, desconetadas de rede urbana (Ferreira & Paiva, 2017). A realidade europeia apresenta, essencialmente, quatro estágios relativamente ao desenvolvimento (crescimento ou declínio) dos centros comerciais, sendo eles classificados de seguinte forma: (i) *abrandamento* que pressupõe um decréscimo, mas ainda apresenta valores acima da média dos cinco anos anteriores (e.g. Portugal, Espanha, França); (ii) *recessão* que apresenta um decréscimo e com valores abaixo da média (e.g. Reino Unido, Alemanha, Irlanda); (iii) *recuperação* que admite um crescimento, mas com valores abaixo da média (e.g. Suíça e Países Baixos); (iv) *expansão* sendo visível um crescimento acelerado, com valores acima da média (e.g. Dinamarca, Itália, Suécia) (Cushman & Wakefield, 2018a).

No caso português, tal como ocorre de forma generalizada na Europa, o fenómeno dos *dead malls* não é reconhecido, se atendermos à sua magnitude (CBRE, 2018). Contudo, é certo que o setor comercial passa por sucessivas transformações, tendo atualmente que dar resposta ao crescimento do comércio de rua e ao comércio eletrónico, da mesma maneira que deverá ajustar-se aos novos modos e estilos de vida, portanto, os centros comerciais deverão adaptar-se

dando origem a uma nova geração de centros comerciais que constitua um sistema comercial resiliente e inovador, capaz de se ajustar ao contexto económico, social, às mudanças nos padrões de consumo e às formas de consumir (CBRE, 2018; O'Neill, Cocker, & Drummond, 2007).

As principais causas para o encerramento em massa dos centros comerciais no contexto norte americano são: excesso de oferta comercial, para termos de comparação destaca-se que nos EUA as vendas em centros comerciais representam aproximadamente 50%, enquanto que em Portugal este valor é cerca de 20%; no que se refere à densidade comercial os EUA apresentam valores de aproximadamente 5 m²/habitante, enquanto que Portugal apresenta uma densidade comercial de 1 m²/habitante; obsolescência dos centros comerciais sendo que nos EUA a maior parte dos centros comerciais teve data de abertura anterior ao ano 2000 e em Portugal os centros comerciais com data de abertura posterior a 2000 é cerca de 60%; mudanças nos hábitos de consumo, tal como o aumento do comércio eletrónico, aumento da procura e gastos em tecnologias e experiências (CBRE, 2018).

Em Portugal, o sector de comércio a retalho continua em crescimento, quer em termos de vendas, quer em termos de tráfego, tal é sustentado pelo crescimento económico e pela tendência positiva no consumo privado, devido, em parte, ao aumento e à importância do turismo. De forma mais específica, os centros comerciais, tal como sucede com o sistema comercial no seu todo, apresenta um desenvolvimento positivo, sendo que em 2018, o volume de vendas aumentou 5,1% e o crescimento de visitantes 4,1%, (Cushman & Wakefield, 2018b). No futuro próximo, o crescimento da oferta e abertura de novas lojas, passa por projetos de renovação e expansão de centros comerciais já existentes, como por exemplo o *Oeiras Parque*, *Colombo* e *Norte Shopping*, sendo que o desenvolvimento de projetos de grande dimensão apresenta um potencial reduzido (Cushman & Wakefield, 2017b, 2018b).

CAPÍTULO III – ESTRATÉGIAS E POLÍTICAS DE PLANEAMENTO

“The search for scientific bases for confronting problems of social policy is bound to fail, because of the nature of these problems. They are 'wicked' problems”
(Rittel & Webber, 1973, p. 155)

Segundo Rittel & Webber (1973) os problemas de carácter, eminentemente, social são considerados *wicked problems*. Se atendermos às políticas públicas, existe uma determinada indefinição na descrição de problemas devido à pluralidade de interesses, não existindo uma definição equitativamente objetiva. Assim sendo, não fará sentido, segundo os autores, falar em *soluções ótimas*, não existindo soluções definitivas e objetivas, mas antes soluções contextuais.

As políticas de planeamento urbano são influenciadas pelo conjunto de normas e valores sociais vigentes em determinada sociedade, num determinado espaço temporal, tendo por base a cultura, o sistema político, a estrutura administrativa e institucional, o que permite a constituição de uma cultura de planeamento (Faludi, 1970).

A cultura de planeamento é específica de cada sistema em que se insere, no entanto, tem-se assistido, de forma geral, a mudanças estruturais passando-se de um planeamento, essencialmente, racional para um planeamento estratégico e comunicativo, privilegiando a democracia participativa em detrimento da democracia meramente representativa (Oliveira & Pinho, 2010).

Neste seguimento, o planeamento deverá ser entendido como um processo, ultrapassando a perspetiva de *blueprint planning*, contribuindo para uma perspetiva de planeamento enquanto processo de aprendizagem, admitindo a necessidade de integrar uma abordagem racionalista, entendendo o planeamento como um exercício de carácter técnico e uma abordagem estratégica (Faludi, 1970, 2000).

Contudo, um dos principais problemas é a dissonância existente entre os estudos científicos (teoria), o estabelecido normativamente através de legislação e/ou planos de ordenamento do território (norma) e a realidade urbana (prática) que tem de agregar num só espaço os diferentes ideais de planeamento urbano e a pluralidade de interesses.

3.1. Políticas de planeamento e regulação de centros comerciais

A atividade comercial e a sua distribuição têm, tal como referido anteriormente, impacto no espaço urbano, seja na vertente física, social ou simbólica. Neste contexto, importa questionar, mais especificamente, em que trâmites ocorre o planeamento destes espaços de consumo, uma vez que, apesar dos centros comerciais serem elementos marcantes da cidade contemporânea, estes nem sempre são incorporados aquando a definição de estratégias e políticas urbanas (Graça, 2012).

Nos EUA, os centros comerciais surgem, em parte, com um estatuto de ferramenta estratégica para o desenvolvimento urbano, quer da parte dos promotores urbanísticos, quer da parte dos próprios urbanistas e planeadores que compreendiam o centro comercial como um *“vehicle for social and civic reform”* (Gillette, 1985, p. 450) e como um possível *“antídoto”* para o crescimento sem forma das cidades contribuindo para a vitalização dos subúrbios.

No contexto europeu, diferentes opções políticas têm sido tomadas neste âmbito, quer seja a nível local, regional ou central, assistindo-se, conseqüentemente, a diferentes configurações espaciais do aparelho comercial. Nas últimas décadas, têm surgido diversas ações, por parte da administração pública, com vista à revitalização do centro da cidade, porém, e tal como refere Fernandes (2007, p. 130) *“se o objecto não faz consenso, muito menos os objetivos de política, marcados ainda e sempre pela hesitação entre restauro e renovação”*.

O urbanismo comercial visa a integração da atividade comercial com o ordenamento do território, tendo em atenção o edificado e os usos, contribuindo para o desenvolvimento da atividade comercial e para a utilização da mesma como instrumento de ação urbanística, contribuindo para a constituição de uma estrutura comercial diversificada e equilibrada (Correia & Lopes, 2002). De certa forma, pressupõe uma discriminação positiva do comércio tradicional localizado nos centros urbanos (Barreta, 2012). Poderá distinguir-se urbanismo comercial de planeamento comercial, na medida em que o primeiro incide sobre a gestão da atividade comercial visando o seu desenvolvimento, compatibilizando-o com a reabilitação do espaço público, o segundo, por sua vez, remete para a regulação

do sector comercial através da interação entre o sector público e privado, por via de normas e regulamentos, podendo incluir ou não, estratégias de desenvolvimento (Guimarães, 2015; Clifford Guy, 2007b).

De facto, a construção de um centro comercial pressupõe autorização prévia de construção, contudo ao observarmos a paisagem urbana, uma das questões que surge eminente, em determinados casos, é em que termos são concebidas as autorizações. Sendo neste sentido pertinente refletir sobre o que acontece entre a teoria (cultura de planeamento), a norma (leis, regulamentos, planos) e a prática (paisagem urbana).

Um dos primeiros problemas a salientar surge da aparente incompatibilidade entre os interesses privados dos promotores e o interesse público, isto é, sendo o centro comercial um empreendimento privado, pressupõe-se que a definição da sua localização seja determinada, essencialmente, por fatores económicos, que privilegiem os promotores (Fernandes & Chamusca, 2014).

Segundo Guy (2007) uma das questões centrais para o planeamento comercial é a adoção de uma abordagem multidisciplinar, visando ultrapassar o essencialismo económico e atribuindo igual importância a fatores de ordem social e ambiental. Por outras palavras, visa-se destacar a questão do interesse público, que atende, por exemplo a questões sociais, tal como a exclusão social, questões culturais, como por exemplo a preservação da identidade cultural do lugar e ainda questões ambientais relacionadas com a própria saúde pública. Tal não pressupõe a desvalorização total dos fatores económicos, até porque os mesmos estão igualmente relacionados com o interesse público, na medida em que contribuem para o desenvolvimento da economia local e regional.

A administração pública pode optar por participar ativamente no planeamento dos novos espaços comerciais ou, por outro lado, atribuir grande parte da responsabilidade ao sector privado, interferindo apenas quando existem externalidades inaceitáveis (Clifford Guy, 1998). No que se refere às formas de intervenção, temos: (i) a intervenção através de legislação própria e (ii) intervenção sem recurso a legislação específica, sendo a mesma feita através da aplicação das normas do sistema de planeamento urbano (Clifford Guy, 1998).

A regulação por parte da administração pública pressupõe essencialmente: (i) promover a eficiência do mercado; (ii) garantir a proteção social de determinados grupos, quer seja os consumidores, quer seja os retalhistas; (iii) gerir o possível conflito coexistente com a políticas de planeamento urbano e políticas ambientais; e (iv) controlo de externalidades negativas, visando contribuir para o equilíbrio e a manutenção do sistema comercial (Cachinho & Salgueiro, 2010; Clifford Guy, 2007b; Pereira, Teixeira, & Biaggio, 2002).

3.2. Planeamento comercial: a diversidade de políticas europeias

No contexto europeu, existe uma enorme diversidade no que se refere à evolução do sistema comercial, aos padrões de localização, às características da estrutura comercial e às políticas de planeamento comercial, sendo aqui visível o impacto do contexto cultural, económico e social (Fernandes & Chamusca, 2014; Cliff Guy, 2010).

No contexto Britânico, as principais alterações ao sistema comercial surgem a partir dos anos 80, onde se registou um crescimento exponencial de centros comerciais de grande dimensão fora dos centros urbanos. Na década seguinte, os indícios da recessão económica e a estagnação no crescimento de estabelecimentos comerciais torna visível o modelo insustentável do sistema comercial que colocaria em causa a vitalidade e viabilidade dos centros urbanos, surgindo políticas de carácter intervencionista no controlo, planeamento e implantação de unidades comerciais, que pela sua natureza e/ou localização colocassem em causa a gestão e sustentabilidade urbana (Guimarães, 2015; Pereira et al., 2002). Em 1996 é revisto o PPG 6 – *Planning Policy Guidance 6* que, previa a defesa e promoção dos centros urbanos, conscientes das externalidades negativas provenientes dos centros comerciais localizados fora dos centros urbanos, passando-se a formular políticas mais restritas para a construção dos mesmos, surgindo o ideal de *Town Centre First* (Miller, Rowlands, & Jackson, 2005).

A responsabilidade para a localização dos centros comerciais passa para as autoridades locais e surge a designada abordagem sequencial (*sequential*

approach), onde os investidores teriam de cumprir uma sequência na escolha da localização de novos empreendimentos locais, somente após a impossibilidade de implantação no primeiro nível, é que se seguiria para o outro, cumprindo uma lógica sequencial de primeiro os centros de cidade, só por último considerar os espaços fora da cidade, alguns ainda por urbanizar (Guimarães, 2015). Simultaneamente, surge o princípio da necessidade (*need principle*) na medida em que determinada unidade comercial só toma lugar quando existe necessidade para tal, sendo que a demonstração de necessidade pode apelar a critérios quantitativos e/ou qualitativos (Clifford Guy, 2007a).

Em 2005, é atualizada a política de planeamento comercial, surgindo o PPS 6 – *Planning Policy Statement 6*, permanecendo os princípios da vitalidade, viabilidade e a abordagem sequencial, reforçando o papel das autoridades locais. Em 2009, surge o PPS 4 – *Planning for Sustainable Growth* que elimina o princípio da necessidade por limitar a concorrência. Posteriormente, novas alterações têm sido introduzidas garantindo a flexibilidade necessária para a adaptação das unidades comerciais à escala urbana (Guimarães, 2015).

Em França, a primeira legislação com objetivo direto de intervir no sistema comercial, surge em 1973, denominada *Loi de Royer (Loi d’Orientation du Commerce et de l’Artisanat)* que previa a manutenção e reforço da atividade retalhista no centro da cidade, até então a implantação de unidades comerciais apenas requeria de licença para construção. O principal objetivo deste quadro normativo seria a promoção do equilíbrio entre os pequenos e grandes retalhistas e eficiência na distribuição. Prevendo-se o enquadramento da implantação de superfícies comerciais na política de ordenamento do território, delegando maior poder de decisão às autoridades locais.

As sucessivas revisões à *Loi de Royer*, nomeadamente, com a *Loi de Doubin*, *Loi de Sapin* e *Loi Raffarin*, deram origem a críticas, quer da parte dos pequenos comerciantes que proclamavam por maior proteção, quer da parte dos investidores na medida em que não existia liberdade para expansão (Guimarães, 2015; Clifford Guy, 1998; Pereira et al., 2002).

Com a *Loi de Gayssot*, em 2002, visava-se o reforço de emparelhar o licenciamento das unidades comerciais com o ordenamento do território

promovendo a coesão urbana e social, maior coerência entre as políticas sectoriais e regionais e maior participação pública (Pereira et al., 2002). De certa forma, a descentralização continuou, contudo, com menor expressão, devido à própria saturação do mercado. Neste contexto, o instrumento e regulação mais comum é a utilização de normas legislativas, tal como acontece em Itália (Fernandes, 1994; Clifford Guy, 1998).

No caso de Itália existe uma maior restrição legal, por parte das administrações regionais, paralelamente, uma menor descentralização da estrutura comercial. A primeira lei surge em 1971, a *Lei Quadro do Comércio*, esta lei visava um sistema integral de regulação para a implementação comercial, estipulando a nível local a elaboração de um *Plano de Desenvolvimento e Adequação Municipal*, devidamente enquadrado com os restantes instrumentos legislativos e assegurando os interesses dos consumidores e a racionalização da implantação e evolução do sistema comercial.

Itália regia-se pelo modelo de planeamento integral, uma vez que visava a articulação coerente com os diversos instrumentos de planeamento e urbanismo comercial, tendo sido alterado com a revisão legislativa em 1998, em parte, como consequência da descentralização de poderes. Assim sendo, os princípios gerais são definidos a nível nacional, tendo o poder regional e local intervenção em ações específicas. Esta revisão no âmbito normativo visou uma maior liberalização do setor, promovendo a concorrência empresarial e diminuindo possíveis barreiras de tipo corporativista, contribuindo, paralelamente, para a modernização e para o processo de ampliação comercial (Correia & Lopes, 2002; Pereira et al., 2002).

No caso espanhol, tal como no caso português, a regulamentação para a implantação de unidades comerciais surge tardiamente, a primeira intervenção normativa ocorre no ano de 1985, atribuindo competência às comunidades autónomas na definição do conceito e na atribuição das licenças necessárias para a sua implantação. Em 1997, a designada *Lei de Organização do Comércio Minorista* visa a criação de um mecanismo capaz de ratificar e suspender licenças comerciais para implantação ou modificação das unidades comerciais, no caso da elaboração de um *Plan Territorial Sectorial de Equipamientos Comerciales* (PTSEC), de forma a eliminar a especulação que contrariasse os objetivos

definidos. Assim sendo, esta normativa tem um carácter vinculativo para os vários intervenientes no processo, sendo o principal objetivo o desenvolvimento equilibrado da rede comercial, promovendo um equilíbrio entre os diversos formatos e a proteção do comércio tradicional, garantindo a satisfação e a resposta às necessidades de consumo. De certa forma, pretende-se, paralelamente, contrariar a possível descaracterização do tecido urbanístico e social dos centros urbanos e o desenvolvimento não planeado das áreas não urbanas (Correia & Lopes, 2002; Pereira et al., 2002).

Ao nível comunitário denota-se a preocupação com o impacto do sector comercial no desenvolvimento urbano, quer seja na perspetiva económica, social ou ambiental, sendo que se tem desenvolvido diversos estudos e projetos que intendem a minimização das externalidades negativas provenientes do desenvolvimento do sector comercial e do (não) planeamento. A Comissão Europeia não tem, propriamente, autoridade direta sobre o planeamento comercial, no entanto, existe uma determinada convergência nas políticas nacionais, muito assentes na proteção do comércio tradicional e dos centros históricos, condicionando a proliferação de áreas comerciais para zonas suburbanas, mesmo que os diversos sistemas comerciais apresentem características e particularidades distintas. Em 2013, surge um Plano de Ação Europeu para o Comércio (ERAP – *European Retail Action Plan*) que visa melhorar a competitividade do sector, contribuir para a performance económica, social e ambiental e organizar os sistemas nacionais de planeamento, compatibilizando-os, sendo referido a necessidade de uma avaliação geral à performance do sector comercial destacando boas práticas que fomentam o equilíbrio entre liberdade do mercado, planeamento urbano e comercial e a proteção ambiental e social (Comissão Europeia, 2013; Korthals Altes, 2016). Na mesma ótica, em 2018, surge relatório *A European retail sector fit for the 21st century*, tendo com principal objetivo providenciar um diagnóstico sobre o sector comercial (Comissão Europeia, 2018) e, em 2019 é realizada nova conferência sobre o sector comercial europeu, incidindo em aspetos tais como: (i) tendências inovadoras no sector; (ii) desafios e desenvolvimentos ao nível legislativo; (iii) o papel do comércio tradicional (Comissão Europeia, 2019).

3.3. Sistema comercial português: evolução do planeamento comercial

Ainda que os centros comerciais contribuam para a criação de nós condensadores capazes de influenciar a geometria e os fluxos da rede urbana, tal como acontece com outros equipamentos de cariz público, apenas, excecionalmente, são incluídos na definição de estratégias e políticas urbanas (Graça, 2012). Barreta (2012) refere que a regulação de atividade comercial tem sido colocada em segundo plano, no que se refere à sua integração com o planeamento e ordenamento urbano.

O planeamento comercial em Portugal inicia-se tardiamente, quando comparado com a realidade europeia. Apenas em 1989 surge o quadro normativo regulador da implantação das unidades comerciais, introduzindo-se a obrigatoriedade de autorização prévia para a sua implantação, tratando-se durante bastante tempo de um processo meramente político-administrativo de atribuição de licenças para construção, tendo por base essencialmente a dimensão do projeto (Fernandes et al., 2000; Guimarães, 2016a).

Posteriormente, surgem projetos de urbanismo comercial, em parte, impulsionados pela aplicação de fundos da União Europeia, como por exemplo o *Sistema de Incentivos à Modernização do Comércio - SIMC* (1991), *Programa de Apoio à Modernização do Comércio - ProCom* (1994), *Sistema de Incentivos a Projetos de Urbanismo Comercial - UrbCom* (2000), *Sistema de Incentivos de Modernização do Comércio - ModCom* (2005) e *Comércio Investe* (2013), programas que visam a modernização comercial de pequenas unidades comerciais, em paralelo com a revitalização de centros urbanos (Balsas, 2000; Guimarães, 2016a).

No que se refere à regulação do sistema comercial através de instrumentos de planeamento urbano é possível nomear os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), Planos Diretores Municipais (PDM) e os Planos de Pormenor (PP), que permite que o desenvolvimento da atividade comercial ocorra segundo os princípios gerais do ordenamento do território e, portanto, evitando ou procurando evitar, incoerências urbanas. Apesar de nos anos 90 ter-se assistido a um esforço notável à escala regional e local, evidenciando o início, por parte dos

municípios, da elaboração (pela primeira vez) de um plano de ordenamento urbanístico, os denominados Plano Diretor Municipal (PDM), o que se verifica é que estes acabam por não incluir o sector comercial na sua amplitude (Fernandes, 1994) . Ao contrário do sector primário e secundário, onde são definidas reservas agrícolas e zonas industriais, respetivamente, o sector terciário por sua vez tem pouca expressão nos documentos de planeamento e ordenamento territorial, à exceção dos documentos de carácter mais estratégico, mas que, por sua vez, têm menor expressão territorial (Fernandes, 2007).

No entanto, um quadro normativo assente nestes instrumentos de planeamento, de carácter mais rígido, poderá condicionar o desenvolvimento e inovação do sector comercial, eliminando o seu carácter dinâmico. Assim sendo, privilegia-se uma visão global e complementar para o planeamento comercial que deverá ser, suficientemente, flexível para atender ao contexto (Correia & Lopes, 2002; Fernandes et al., 2000). É necessário pensar no planeamento enquanto processo, com todos os agentes e para a cidade-região de forma a reduzir a ineficácia, incongruências e a desarticulação entre planos e projetos a diferentes níveis de governação (Fernandes, 2007).

Em Portugal, denota-se uma evolução no tipo de políticas⁷, passando de políticas passivas (1960-1980) a políticas reativas (1980-2000) e por fim a políticas ativas (2000-2010), sendo de destacar, no geral, uma atitude reativa que visa *“disciplinar a difusão territorial de novos empreendimentos com dimensão relevante, que possam ameaçar a competitividade dos pequenos comerciantes e a vitalidade dos tradicionais centros de comércio”* (Cachinho & Salgueiro, 2010, p. 14).

Apesar da proliferação de programas e projetos criados nas últimas décadas, particularmente associados ao urbanismo comercial, o certo é que o quadro normativo e legislativo que orienta o planeamento comercial é essencialmente

⁷ As políticas passivas remetem para regulamentação do acesso, exercício e funcionamento de atividades comerciais, sem ter em consideração preocupações territoriais, sendo este período associado a um vazio legislativo. As políticas reativas visam a regulação da localização de unidades comerciais, através dos decretos-lei que regulamentavam a implantação de unidades comerciais e associam-se a programas de modernização do comércio, visando a revitalização de áreas centrais, tendo em consideração os impactos territoriais. As políticas ativas englobam os decretos-lei que regulavam a implantação de unidades comerciais, projetos de urbanismo comercial e as unidades de acompanhamento e coordenação, visando, essencialmente, a defesa do comércio tradicional e a gestão sustentável dos centros urbanos (Cachinho & Salgueiro, 2010).

reativo, existindo ainda um fosso entre a gestão e planeamento comercial nos centros urbanos e o planeamento e implementação de unidades comerciais nas áreas suburbanas. O urbanismo comercial surge da necessidade de corrigir as externalidades negativas advindas do desenvolvimento do sistema comercial que ocorre num contexto de não política e/ou de não planeamento que permitiu o processo de descentralização comercial de forma incontrolada. Porém este atua essencialmente nos centros urbanos, deixando, de certa forma, o planeamento dos centros comerciais nas áreas suburbanas dependentes dos efeitos indiretos destes projetos.

CAPÍTULO IV – LICENCIAMENTO DOS CENTROS COMERCIAIS

No contexto português, o desenvolvimento do setor comercial ocorre de forma tardia, quando comparado com os países da Europa Ocidental, devido a fatores políticos, nomeadamente o regime ditatorial que vigorou até 1974, a fatores económicos, como por exemplo o baixo poder de compra e devido a fatores sociais e culturais, por exemplos os padrões de consumo. Assim sendo, também a legislação que visa a regulação do aparelho comercial é relativamente recente, tendo origem em 1989 com o Decreto-Lei nº 190/89, de 6 de junho, onde se definia que a implantação das grandes superfícies comerciais carecia de autorização prévia.

É com a proliferação e aparecimento de novos formatos comerciais que se torna premente a sua regulação, principalmente, numa perspetiva integrada com as políticas de planeamento urbano. Assim sendo, denota-se que o planeamento comercial em Portugal tem incidido, essencialmente, em três vertentes, nomeadamente, através de programas e medidas de apoio ao aparelho comercial, destacando-se aqui os programas de revitalização do comércio tradicional, através da regulação dos horários de funcionamento e através do licenciamento dos estabelecimentos e conjuntos comerciais (Guimarães, 2015), sendo que será neste último que iremos centrar a atenção.

De referir que, até meados da década de 90, predominava a filosofia liberal e desregulamentada, contribuindo para a proliferação de grandes superfícies comerciais nas periferias, sem que fossem avaliados os impactos que teriam no tecido comercial, na estrutura e nas dinâmicas urbanas. Só após o estabelecimento das grandes estruturas comerciais e perante a necessidade de regular o seu crescimento, é que se começam a atender aos impactos e a (re)pensar as estratégias de planeamento e formas de regulação numa perspetiva mais ativa.

4.1. Evolução do processo de licenciamento em Portugal

As grandes superfícies comerciais começam a surgir, em Portugal, na década de 80 devido a uma conjugabilidade de fatores políticos, económicos e

sociais, o que permitiu o desenvolvimento do setor comercial com base no investimento internacional. Contudo, denota-se que o desenvolvimento do sector comercial e o aparecimento de novos formatos de comércio beneficia, nesta fase inicial, de um vazio legislativo no que se refere à implantação e regulação dos novos formatos e tipologias comerciais (Pereira et al., 2002).

Com o impacto destes novos formatos de comércio na estrutura urbana e nas dinâmicas territoriais, emerge a necessidade de intervenção pública, surgindo em 1989 a figura de licenciamento de superfícies e conjuntos comerciais, constituindo-se como uma política de maior significado (Fernandes et al., 2000). Contudo, será de destacar que a regulação dos centros comerciais, através da intervenção pública, nem sempre produz os resultados pretendidos, na medida em que, a política de licenciamento “do ponto de vista político-administrativo, [tratava-se] de simples licenciamentos de pedidos que visavam promover construções, que como simples licenças de construção civil eram considerados” (Fernandes et al., 2000, p. 123).

De seguida, propõe-se a análise do quadro legislativo que, ao longo dos anos, sustentou o processo de licenciamento das grandes superfícies comerciais. Assim sendo, ter-se-á em consideração o Decreto-Lei nº 190 /89, de 6 de junho de 1989, o Decreto-Lei nº 258/92, de 20 novembro de 1992, o Decreto-Lei nº 218/97, de 20 de agosto de 1997, a Lei nº 12/2004, de 30 de março de 2004, o Decreto-Lei nº 21/2009, de 19 de janeiro de 2009 e o Decreto-Lei nº 10/2015, de 16 de janeiro de 2015, visando atender ao contexto em que surgem, qual ou quais os objetivos a que se propõem responder, qual a sua abrangência, quais os critérios de decisão tidos em conta e, de forma geral, como se procede o processo de tomada de decisão, tendo em conta as entidades envolvidas e o seu nível de participação na decisão final.

Decreto-Lei nº 190/89, de 6 de junho de 1989

Contexto: surgem os primeiros hipermercados e centros comerciais (grandes superfícies comerciais de venda a retalho), contribuindo para o desenvolvimento e inovação do sistema comercial em Portugal, motivados pela adesão do país à Comunidade Económica Europeia (CEE) e pelo aumento do poder de compra. Estas novas formas de comércio a retalho apresentam vantagens quer para os consumidores, quer para os comerciantes devido à diversidade e melhoria na oferta de espaços de consumo, localizando-se, geralmente, fora das áreas tradicionais de comércio e, portanto, instalando-se nas periferias que permitia maior acessibilidade, numa altura em que também a taxa de motorização aumentava.

Objetivo: criar condições que maximizem as vantagens e minimizem as desvantagens da localização das grandes superfícies comerciais, evitando (i) possíveis desequilíbrios em termos de ordenamento do território, salvaguardando aspetos ambientais e a preservação do património; (ii) sobrecarga nas infraestruturas existentes; (iii) consequências sociais que comprometam o nível da qualidade de vida da população.

Abrangência: as grandes superfícies comerciais (centros comerciais e hipermercados) definidas como infraestruturas de comércio a retalho com uma superfície comercial útil (área destinada à venda e acessível ao público) superior a 3000m².

Critério de Decisão: os projetos são avaliados tendo em conta (i) impacto no abastecimento público, atendendo aos interesses e necessidades dos consumidores; (ii) consequências no tecido comercial e emprego; (iii) contribuição para a reestruturação e modernização do setor comercial.

Processo de Decisão: A *autorização prévia* é solicitada por requerimento (ver Figura 11) ao ministério com a tutela do comércio, devendo conter elementos como por exemplo: (i) memória descritiva e justificativa do projeto; (ii) parecer quanto à capacidade de uso dos solos ou carta da reserva agrícola nacional da área abrangente; (iii) plantas com a modelação proposta para o terreno; (iv) estudo de tráfego justificativo das opções quanto ao acesso e estacionamento; e (v) calendarização da construção e da entrada em funcionamento. O interessado pode instruir o requerimento com mais documentação que considere pertinente ou não apresentar determinada documentação exigida, desde que de forma fundamentada.

Após a receção do requerimento, o mesmo é enviado à Comissão de Coordenação Regional (CCR) da área e à Junta Autónoma de Estradas (JAE), quando se trate de localização com impacto em estradas nacionais, tendo um prazo de 45 dias para emitir o parecer, caso não o façam presume-se não havendo nada a opor. A decisão final é proferida pelo Ministro do Comércio e Turismo e comunicada pela Direção-Geral do Comércio Interno (DGCI) a todas as entidades intervenientes. A não emissão da decisão final, no prazo estabelecido, é considerada como deferimento. A autorização prévia caduca ao fim de dois anos após comunicação, caso a construção do empreendimento não tenha sido licenciada pela Câmara Municipal.

(Decreto-Lei no 190/89, de 6 de junho de 1989)

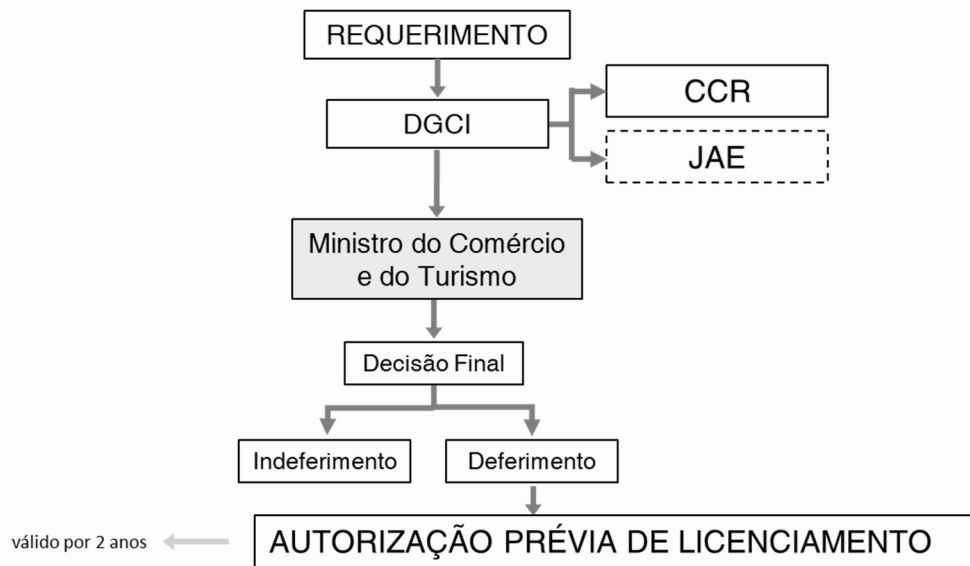


Figura 11: Processo de decisão para implantação de grandes superfícies comerciais, Decreto-Lei nº 190/89
Fonte: adaptado de Pereira et al., 2002

Ora, aquando do Decreto-Lei nº 190/89, de 6 de junho, existia já uma forte adesão, por parte do consumidor português, aos centros comerciais, sendo que se visava com a autorização prévia prevenir desequilíbrios, quer na ótica do ordenamento do espaço urbano, quer na ótica de concorrência com o comércio tradicional. Denote-se que a necessidade de regular a implantação das novas superfícies comerciais ocorre de forma reativa, conscientes, em parte, do impacto dos novos formatos comerciais no espaço urbano e na própria estrutura comercial (Guimarães, 2015). A decisão de intervenção pública e os moldes em que a mesma ocorre, foi influenciada pelo modelo de gestão francês que via a expansão desenfreada dos centros comerciais pela periferia como um problema de gestão urbana. Em 1991, surge a alteração ao diploma devido à necessidade de incluir o comércio grossista, admitindo que também este implicaria transformações sectoriais e transversais (Pereira et al., 2002).

Decreto-Lei nº 258/92, de 20 novembro de 1992

Contexto: com a adesão e integração na União Europeia, a economia portuguesa enfrentava novos desafios associados à capacidade de modernização da própria economia e à integração no mercado internacional, surgindo como necessário uma distribuição moderna e eficiente, salvaguardando a capacidade de concorrência. Com a experiência do anterior regime de autorização prévia revelava-se a necessidade de reduzir o circuito administrativo.

Objetivos: garantir o interesse da comunidade e o desenvolvimento equilibrado das diferentes formas de comércio tendo em conta a realidade socioeconómica da área de implantação, assegurando a concorrência e garantindo uma oferta diversificada, permitindo às pequenas e médias empresas um período de transição para a modernização.

Abrangência: entende-se por grandes superfícies comerciais os estabelecimentos de comércio a retalho ou por grosso que disponham de uma área de venda contínua superior a 2000m² ou quando não dispoem de área contínua, integrem no mesmo espaço uma área de venda superior a 3000m²

Crítérios de Decisão: modernização e diversificação da oferta comercial, garantindo a concorrência e obtenção de benefícios para o consumidor e para a comunidade, através do equilíbrio na estrutura comercial.

Processo de Decisão: o processo de instalação de grandes superfícies comerciais, quer envolvam edificações a construir de novo ou já existentes, carecem de ratificação pelo ministro que tutela do sector do comércio. Neste regulamento surge a figura de *informação prévia de licenciamento*. Assim sendo, quando a área de localização não for abrangida por PU, PP ou alvará de loteamento, os interessados deverão dirigir requerimento (ver Figura 12) à Comissão de Coordenação Regional (CCR) que por sua vez deverá remeter o requerimento para a Junta Autónoma de Estradas (JAE) quando se trate de localização com impacto em estradas nacionais e poderá consultar a Direção-Geral do Ambiente e Recursos Naturais (DRARN). Na falta de parecer no prazo de 10 dias úteis, presume-se que nada há a opor. Posteriormente, a CCR emite o seu parecer e remete o processo para o Ministro do Planeamento e Administração do Território que emitirá um parecer vinculativo.

No caso da área ser abrangida por PU, PP ou alvará de loteamento, os interessados deverão dirigir requerimento à Câmara Municipal, dispensando a exigência de informação prévia de licenciamento. No caso da Câmara Municipal deliberar em favor, deverá remeter o requerimento para a Direção-Geral da Concorrência e Preços (DGCP), que, por sua vez, poderá consultar as estruturas associativas do comércio, da produção e dos consumidores e deverá remeter para o Ministro da tutela que ratifica o pedido. A não emissão de decisão final, nos prazos estabelecidos, vale como deferimento. A ratificação da instalação da superfície comercial caduca no prazo de dois anos após notificação.

(Decreto-Lei nº 258/92, de 20 de novembro)

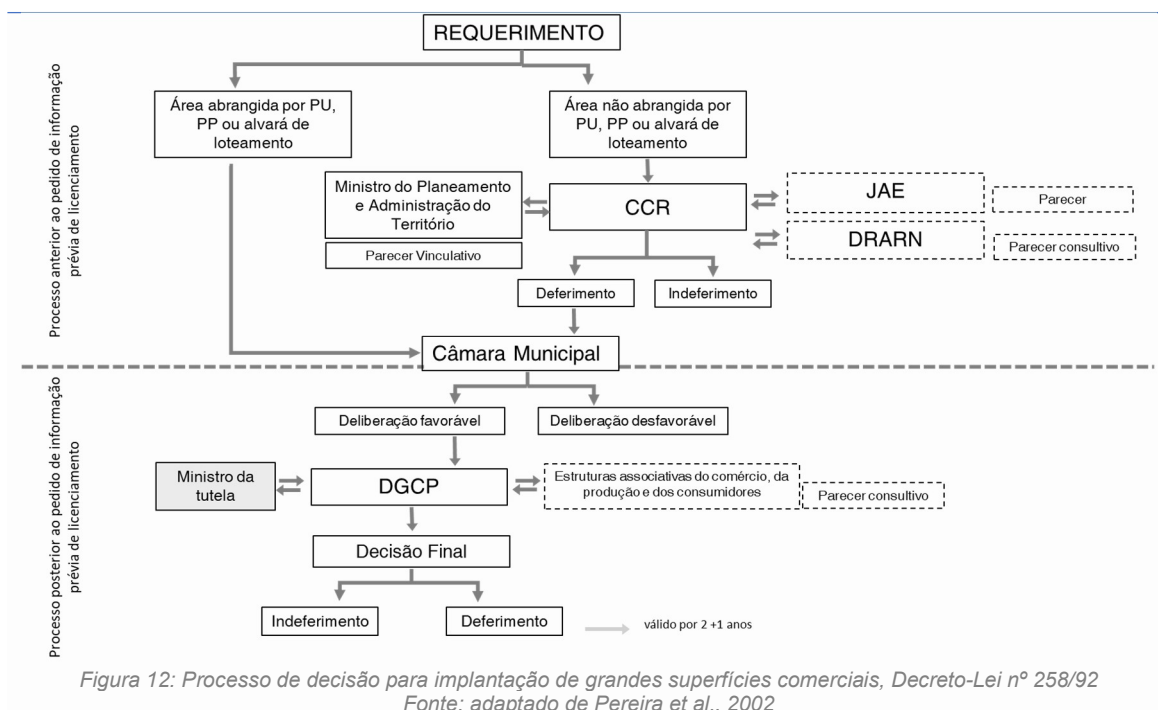


Figura 12: Processo de decisão para implantação de grandes superfícies comerciais, Decreto-Lei nº 258/92
Fonte: adaptado de Pereira et al., 2002

O Decreto-Lei nº 258/92, de 20 novembro surge da necessidade de ajustar os diplomas anteriores, na tentativa de reduzir o processo administrativo que se apresentava como moroso com custos para a iniciativa privada e para a administração pública. O foco neste diploma visa a modernização da estrutura comercial para maior competitividade e, simultaneamente, para a proteção do comércio tradicional.

Em 1995, com o Decreto-Lei nº 83/95, de 26 de abril, perante a necessidade de adaptação de legislação vigente à realidade da União Europeia, o conceito de grande superfície comercial é redefinido, criando mecanismos que possibilitem atender às diversas realidades socioeconómicas das diferentes zonas de implantação, introduzindo-se o critério populacional. Assim, entende-se por grandes superfícies comerciais os estabelecimentos de comércio a retalho ou por grosso que disponham de uma área de venda contínua superior a 1000m² nos concelhos com menos de 30000 habitantes e superior a 2000m² nos concelhos com mais de 30000 habitantes; quando não dispõe de áreas contínuas, integrem no mesmo espaço uma área de venda superior a 2000m² nos concelhos com menos 30000 habitantes e mais de 3000m² nos concelhos com mais de 30000 habitantes. Contudo, esta medidas revelaram-se ineficazes e com consequências no investimento, diversificação, equilíbrio e modernização da estrutura comercial.

Decreto-Lei nº 218/97, de 20 de agosto de 1997

Contexto: necessidade de dar resposta aos desafios associados à competitividade dos mercados, à diversificação dos agentes e estratégias empresariais e à pressão concorrencial que gera impacto quer na organização das atividades comerciais, quer na evolução das formas de comércio. Também o impacto das estruturas comerciais na qualidade de vida dos consumidores deve ser repensado, na ótica da gestão do orçamento familiar e no acesso a uma gama diversa de produtos e na ótica da gestão e ocupação dos tempos livres, atendendo à dimensão cultural do consumo.

Objetivos: corrigir os desequilíbrios existentes na estrutura comercial e a sua relação com o ambiente urbano de forma a reforçar a coesão social. Por um lado, procura-se que os estabelecimentos comerciais surjam em locais onde se justifique, com a dimensão adequada, permitindo aos consumidores o acesso a alternativas, por outro lado, procuram-se medidas que permitam que o comércio tradicional se torne competitivo, contribuindo assim para a evolução do ambiente urbano de forma ordenada sem deturpar a identidade local.

Abrangência: incide sobre as unidades comerciais de dimensão relevante (UCDR), nomeadamente:

- i. Se comércio a retalho alimentar ou misto, disponha de uma área de venda contínua, de comércio a retalho alimentar, igual ou superior a 2000m²;
- ii. Se comércio a retalho não alimentar, disponha de uma área de venda contínua igual ou superior a 4000m²;
- iii. Se comércio por grosso, disponha de uma área de venda contínua igual ou superior a 5000m²;
- iv. Se comércio a retalho alimentar ou misto, pertencentes a empresa ou grupo que detenha, a nível nacional, uma área de venda acumulada, de comércio a retalho alimentar, igual ou superior a 15000m²;
- v. Se comércio a retalho não alimentar, pertencentes a empresa ou grupo que detenha, a nível nacional, uma área de venda acumulada igual ou superior a 25000m²;
- vi. Se comércio por grosso, pertencentes a empresa ou grupo que detenha, a nível nacional, uma área de venda acumulada igual ou superior a 30000m².

Critérios de Decisão: i) coesão da estrutura comercial existente na área de influência; ii) adequação dos equipamentos comerciais às condições de vida dos consumidores; iii) integração intersectorial do tecido empresarial; iv) competitividade e dinamismo concorrencial do sector da distribuição; v) criação de emprego na área de influência; vi) qualidade do ordenamento do urbanismo comercial.

Processo de Decisão: quando a implementação de UCDR remete para uma área não abrangida por PU, PP ou alvará de loteamento, ou quando existam, com eles não se conformem, deverá submeter-se o requerimento (ver Figura 13) à Comissão de Coordenação Regional (CCR) da área de implantação, ficando sujeita ao parecer prévio da Direção Regional do Ambiente e Recursos Naturais (DRARN) e da Junta Autónoma de Estradas (JAE), quando se trate de localização com impacto em estradas nacionais. A decisão carece de homologação pelo Ministro do Equipamento do Planeamento e da

Administração do Território. A falta de parecer dentro dos prazos fixados faz presumir o seu sentido favorável.

Quando se trate de uma área abrangida por PU, PP ou alvará de loteamento o requerimento será remetido diretamente à Direção-Geral do Comércio e da Concorrência (DGCC), com a identificação do requerente, características da unidade comercial, descrição da concorrência comercial existente na área de influência, descrição da política de aprovisionamento e definição da área de influência da unidade e justificação. A DGCC poderá consultar as estruturas associativas do comércio, da produção e dos consumidores, posteriormente, submete o processo e o seu parecer a autorização do Ministro da Economia, de forma a ser emitido o parecer vinculativo. A falta de decisão final nos prazos estabelecidos presume deferimento do pedido.

Sempre que se justifique o Ministro da Economia pode ditar a realização de consulta pública relativamente à instalação de unidades comerciais cuja área de venda seja igual ou superior a 10000m². Há ainda a possibilidade de modificações posteriores à decisão de autorização prévia, sendo que modificações introduzidas podem ser relativas à área de venda, localização, tipo de atividade e entidade responsável pela exploração e caso a DGCC considere que as modificações alteram substancialmente os pressupostos da autorização concedida, poderá propor ao Ministro da Economia a reapreciação do pedido de autorização.

(Decreto-Lei nº 218/97, de 20 de agosto)

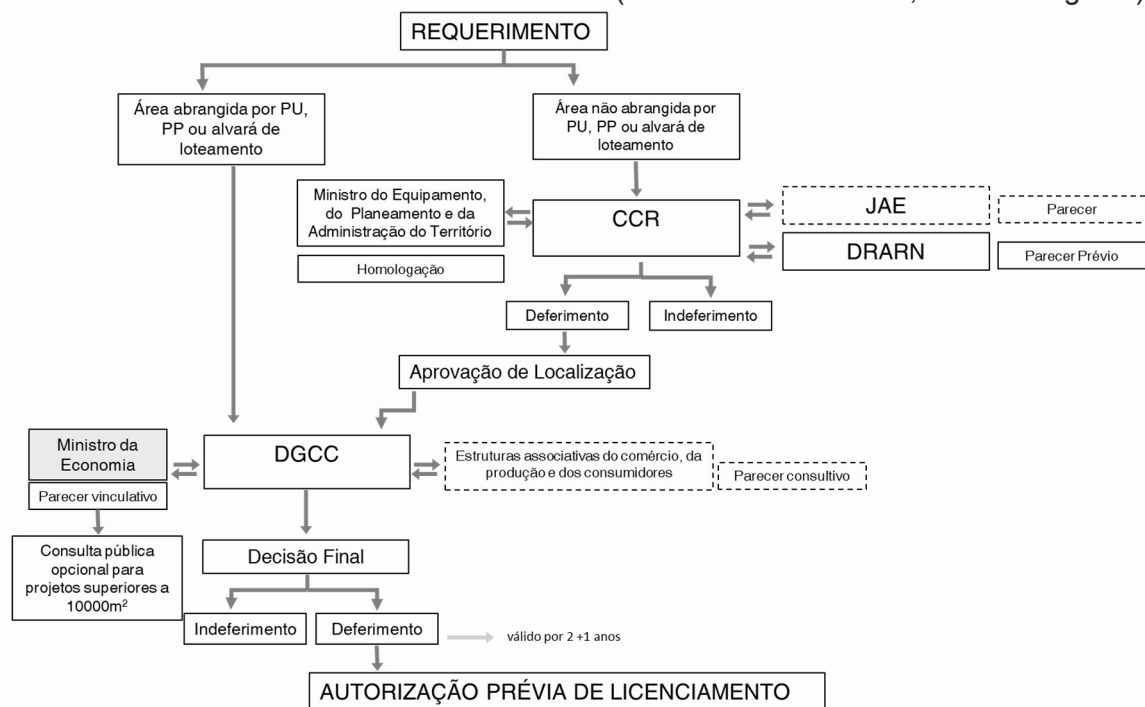


Figura 13: Processo de decisão para implantação de grandes superfícies comerciais, Decreto-Lei nº 218/97
 Fonte: adaptado de Pereira et al., 2002

O Decreto-Lei nº 218/97, de 20 de agosto associa-se à tentativa de corrigir os desequilíbrios existentes, a insuficiência na modernização das formas tradicionais de comércio e o défice no ordenamento das implantações comerciais. Mais do que criar mecanismos condicionantes à iniciativa privada, a atualização de

legislação, prevê favorecer iniciativas inovadoras através de mecanismos que visem conciliar a dinâmica concorrencial, assegurando a coesão social e territorial e estimulando o desenvolvimento e modernização, em particular do comércio tradicional, mas sem protecionismos injustificados e de forma articulada com os novos formatos comerciais.

Poder-se-á destacar algumas alterações introduzidas, nomeadamente: (i) substituição da noção de grande superfície comercial pela noção de unidade comercial de dimensão relevante, descartando-se o critério populacional; (ii) substituição do procedimento de ratificação por um procedimento simplificado de autorização prévia; (iii) redução dos elementos de ambiguidade e discricionariedade nos critérios de decisão; (iv) criação de condições para o desenvolvimento de novas formas de distribuição e comércio, visando maior competitividade (Guimarães, 2015; Pereira et al., 2002).

Lei nº 12/2004, de 30 de março de 2004

Contexto: perante resultados insuficientes por parte da anterior legislação, surge cada vez mais pertinente atender à regulação dos conjuntos comerciais, numa lógica estratégica visando maior competitividade e coesão social.

Objetivos: regular o desenvolvimento e transformação da estrutura comercial, assegurando a coexistência e equilíbrio entre os diversos formatos comerciais, garantindo a sua inserção espacial numa perspetiva integrada que fomente o desenvolvimento económico, a proteção ambiental, o ordenamento do território, o interesse dos consumidores e a qualidade de vida da comunidade, numa ótica de desenvolvimento sustentável e de responsabilidade social.

Abrangência: conjuntos comerciais com as seguintes características:

- i. se estabelecimento de comércio a retalho, deverá ter uma área de venda igual ou superior a 500m²; ou se a pertencer uma mesma empresa que utilize uma ou mais insígnias ou estejam integrados num grupo, que disponham, a nível nacional, de uma área de venda acumulada, em funcionamento, igual ou superior a 5000m², independentemente da área de venda dos estabelecimentos;
 - ii. se estabelecimentos de comércio por grosso, deverá ter uma área de venda igual ou superior a 5000m²; ou se pertencer a uma mesma empresa que utilize uma ou mais insígnias ou estejam integrados num grupo, que disponham, a nível nacional, de uma área de venda acumulada, em funcionamento, igual ou superior a 30000m², independentemente da área de venda dos estabelecimentos;
 - iii. conjuntos comerciais que tenham uma área bruta locável igual ou superior a 6000m².
-

Cr terios de Decis o: (i) garantia de um correto enquadramento, respeitando as regras de ordenamento do territ rio, de urbanismo e prote o ambiental; (ii) exist ncia de  rea adequadas para estacionamento e cargas/descargas; (iii) promo o de condi es concorrenciais, numa  tica de equil brio entre as diversas formas de com rcio, salvaguardando a adequa o da estrutura comercial  s necessidades e caracter sticas populacionais; e (iv) contribui o para desenvolvimento territorial e cria o de emprego.

Processo de Decis o: existe neste regulamento a necessidade de autoriza o pr via de localiza o ou aprova o de localiza o, dependendo das caracter sticas do empreendimento (ver Figura 14). Assim sendo, se a  rea de localiza o for abrangida por um Plano Municipal de Ordenamento do Territ rio (PMOT), dever  a entidade coordenadora remeter para a C mara Municipal que concebe a aprova o de localiza o.

Caso a  rea de localiza o n o seja abrangida por um PMOT nem de licen a/autoriza o de loteamento, a entidade coordenadora remete o processo para a Comiss o de Coordena o de Desenvolvimento Regional (CCDR), para a Autoridade Metropolitana de Transportes (AMT), para o Instituto das Estradas de Portugal (IEP) e para a C mara Municipal, quando aplic vel. Ap s parecer destas entidades, o processo   remetido para a Dire o-Geral da Empresa (DGE) que imitar  a autoriza o pr via de localiza o. Posto isto, a aprova o de localiza o ou a autoriza o pr via de localiza o s o novamente remetidas para a entidade coordenadora (Dire o Regional de Economia) que remete o processo para a entidade competente que decidir  sobre a autoriza o da instala o.

A autoriza o concedida caduca no prazo de dois ou tr s anos, podendo ser alargado at  ao m ximo de dois anos adicionais. A entidade competente depender  do tipo de estabelecimento podendo ser a dire o regional de economia territorialmente competente, comiss es regionais ou comiss es de n vel concelhio.

De destacar, que neste regulamento os pedidos de autoriza o ocorrem por fases, sendo os pedidos analisados numa  nica sess o onde as entidades competentes procedem   avalia o e hierarquiza o dos projetos em fun o da valia do projeto (VP), que atende, por exemplo,   conformidade que o projeto apresenta com os instrumentos de gest o territorial e a contribui o para a sustentabilidade do ambiente urbano. No processo de decis o h , ainda lugar para a consulta p blica sendo que a entidade coordenadora dever  elaborar o relat rio contendo os resultados da consulta p blica para considera o no processo de decis o.

(Lei n  12/2004, de 30 de mar o)

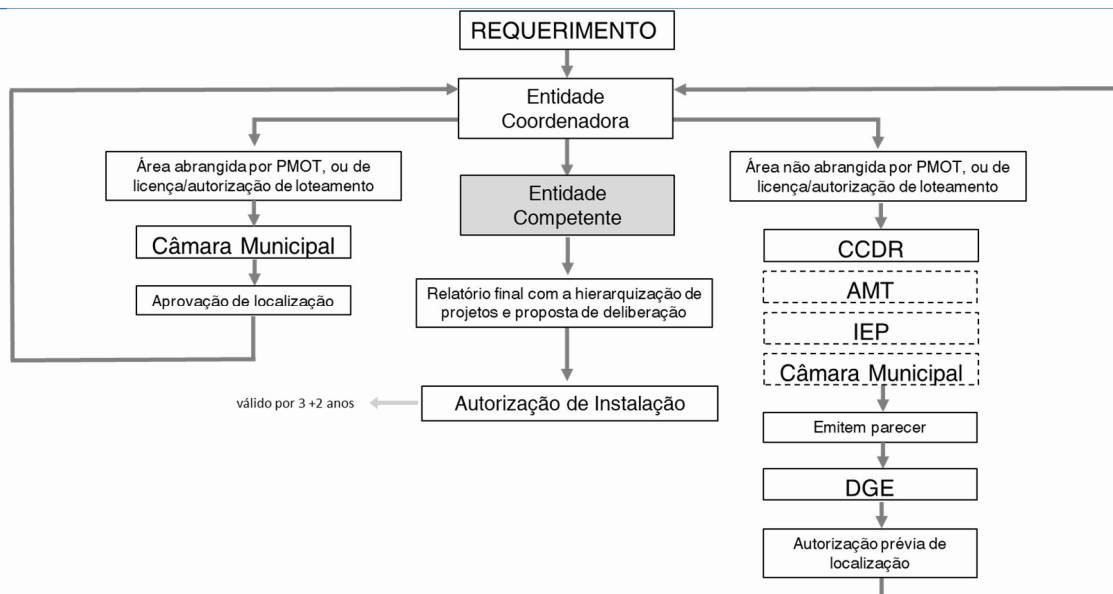


Figura 14: Processo de decisão para implantação de grandes superfícies comerciais, Lei nº 12/2004
Fonte: elaboração própria

Apesar das diversas atualizações à legislação, a mesma funciona como resposta reativa aos problemas advindos da (não) regulação das superfícies comerciais, existindo antagonismos na política de planeamento comercial, isto é, por um lado, a liberalização do setor comercial, por outro, o excessivo protecionismo do comércio tradicional, dificultando a natural modernização do setor (Guimarães, 2015).

A Lei nº 12/2004, 30 de março, surge numa ótica de contrapor a regulação reativa, visando tornar-se numa política mais ativa contribuindo para o equilíbrio e modernização da estrutura comercial (Guimarães, 2015).

Decreto-Lei nº 21/2009, de 19 de janeiro de 2009

Contexto: necessidade de revisão da Lei nº 12/2004, sendo que a avaliação da aplicação da referida lei demonstrou variados desajustes, quer relativos à implementação, quer relativos à sua estruturação.

Objetivos: simplificação dos procedimentos, entendidos como complexos e morosos, adotando os princípios do *Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa – SIMPLEX* e inserção de novos formatos comerciais de acordo com os critérios do adequado ordenamento do território, salvaguardando a proteção ambiental, diversidade da oferta comercial, o equilíbrio entre as necessidades populacionais e a oferta, contribuindo para a competitividade do sistema urbano.

Abrangência: são abrangidos os estabelecimentos e conjuntos comerciais com as seguintes características:

- i. se estabelecimentos de comércio a retalho, isoladamente considerados ou inseridos em conjuntos comerciais, que tenham uma área de venda igual ou superior a 2000m²;
- ii. estabelecimentos de comércio a retalho, isoladamente considerados ou inseridos em conjuntos comerciais, independentemente da respetiva área de venda, que pertençam a uma empresa que utilize uma ou mais insígnias ou estejam integrados num grupo, que disponham, a nível nacional, de uma área de venda acumulada igual ou superior a 30000m²;
- iii. conjuntos comerciais que tenham uma área bruta locável igual ou superior a 8000m².

CrITÉRIOS de DecisÃO: (i) respeito pelas normas de ordenamento do território; (ii) valorização da proteção do meio ambiente, promovendo projetos energeticamente mais eficientes e com menor impacto; (iii) articulação funcional com a estrutura comercial e o centro urbano; (iv) contribuição para a criação de emprego e desenvolvimento regional; (v) garantir a diversidade e o equilíbrio da oferta comercial.

Processo de DecisÃO: os interessados em instalar e/ou modificar unidades comerciais deverão primeiro munir-se de uma autorização prévia de localização, solicitada na Câmara Municipal e, quando aplicável, da declaração de impacte ambiental (DIA). Posto isto, o requerimento (ver Figura 15) é dirigido à entidade coordenadora, à Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE), que poderá delegar competências à Direção Regional de Economia (DRE). A entidade coordenadora é responsável pela instrução técnica do processo e pela elaboração de uma proposta de decisão que enviará à Comissão de Avaliação Comercial (COMAC) que decidirá sobre autorização para implantação, atendendo aos critérios de decisão e à valia do projeto.

(Decreto-Lei nº 21/2009, de 19 de janeiro)



Figura 15: Processo de decisão para implantação de grandes superfícies comerciais, Decreto-Lei nº 21/2009
 Fonte: elaboração própria

No seguimento da tentativa de criação de uma política de comércio ativa, com a atualização do anterior diploma, através do Decreto-Lei nº 21/2009, 19 de

janeiro, os critérios de autorização para implantação e modificação das unidades comerciais são alterados, visando a sua adequação aos imperativos comunitários relativos à concorrência e liberdade económica. O processo ocorre de forma desmaterializada e é criada a Comissão de Autorização Comercial (COMAC) que visaria um maior acompanhamento aos projetos, sendo constituída por: (i) um autarca nomeado pelo conjunto dos municípios organizados por NUTS III; (ii) presidente da Câmara Municipal; (iii) presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR); (iv) diretor-geral das Atividades Económicas; (v) diretor regional de economia territorialmente competente.

Neste diploma, é abandonado o sistema de fases de candidatura que penaliza a iniciativa privada, sendo adotado um sistema de entrada de processos contínuo.

Decreto-Lei nº 10/2015, de 16 de janeiro de 2015

Contexto: perante um conjunto de diplomas dispersos, surge a necessidade de uniformizar os conceitos visando a coerência entre os regimes jurídicos, sem prejuízo das especificidades das diversas atividades comerciais, surgindo o *Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividades de Comércio, Serviços e Restauração* (RJACSR).

Objetivos: constituir um instrumento facilitador do enquadramento legal, visando uma maior segurança jurídica aos promotores e promovendo um ambiente favorável ao acesso e exercício de atividades comerciais, potenciando o desenvolvimento económico sustentado, assente num quadro legislativo estável e consolidado.

Abrangência: entre um conjunto diverso de atividades de comércio, serviços e restauração, o presente diploma visa a regulação da implantação de grandes superfícies comerciais e de conjuntos comerciais. Entendendo-se por «grande superfície comercial» o estabelecimento de comércio a retalho, alimentar ou não alimentar, que disponha de uma área de venda contínua igual ou superior a 2000m² e por «conjunto comercial» o empreendimento planeado e integrado, composto por um ou mais edifícios nos quais se encontra instalado um conjunto diversificado de estabelecimentos e que seja objeto de uma gestão comum.

Crítérios de Decisão: (i) integração do estabelecimento ou conjunto comercial no ambiente urbano, contribuindo para a atratividade; (ii) promoção de uma oferta diversificada, garantindo o equilíbrio da estrutura comercial; (iii) promoção da responsabilidade e coesão social; (iv) proteção ambiental, valorizando projetos energeticamente eficientes.

Processo de Decisão: com o novo regime jurídico, surgem três figuras diferentes de autorização, nomeadamente a *mera comunicação prévia*, *autorização* e

autorização conjunta (ver Figura 16). A *mera comunicação prévia* é requerida ao município territorialmente competente e/ou a Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE), mediante as características da atividade comercial. A *autorização* é requerida ao município e a *autorização conjunta*, que incide sobre as grandes superfícies comerciais, não inseridas em conjuntos comerciais e conjuntos comerciais com $ABL \geq 8000m^2$ é requerida à DGAE. Para a *autorização conjunta* o interessado deverá apresentar requerimento, através do Balcão do Empreendedor, à DGAE que irá proceder com a instrução técnica do processo, nomear um gestor de procedimento e elaborar uma proposta de decisão. Posto isto, remete a proposta para a Câmara Municipal e para a Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional (CCDR). Consultados todos os codecisores é gerada a decisão final, que quando positiva leva à autorização para a implantação ou modificação comercial que será válida por seis anos extensível até dois anos.

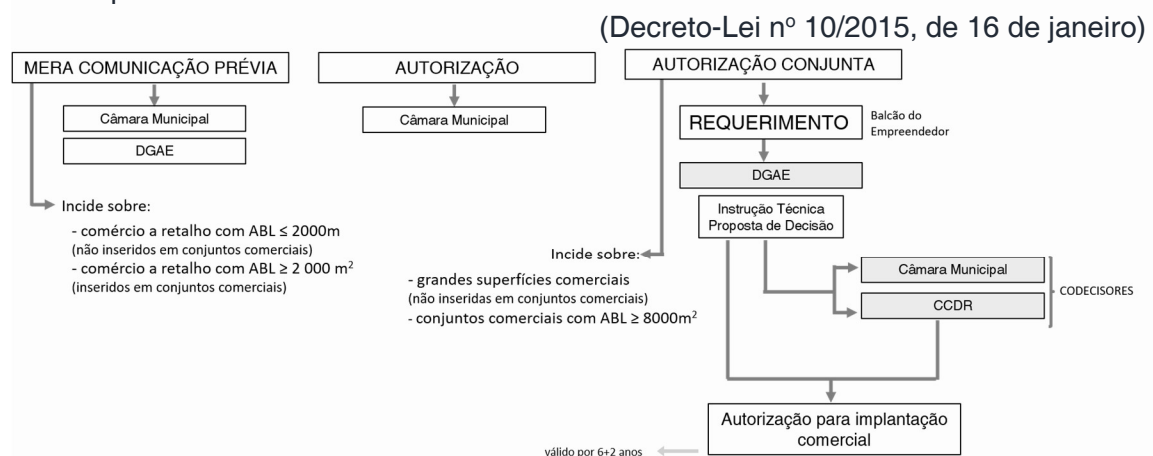


Figura 16: Processo de decisão para implantação de grandes superfícies comerciais, Decreto-Lei nº 10/2015
 Fonte: elaboração própria

O atual regime legislativo, que regula as atividades comerciais, intitulado por *Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividades de Comércio, Serviços e Restauração* (RJACSR), visa a simplificação dos trâmites processuais eliminando passos procedimentais, elementos instrutórios e desmaterialização do processo em si, na medida em que os pedidos passam todos a ser realizados numa plataforma online, designada por «Balcão do Empreendedor».

Neste novo regime, vigora a liberdade de acesso e exercício das atividades económicas visando promover maior concorrência, produtividade e eficiência e procurando responder às necessárias adaptações ao mercado.

No que se refere à liberalização de horários de funcionamento, procede-se à descentralização da decisão, passando as autarquias a restringir os períodos de funcionamento assentes em critérios que visem a segurança e proteção da qualidade de vida dos cidadãos.

CAPÍTULO V – ANÁLISE DE CASOS PRÁTICOS

De forma a responder aos objetivos propostos e às questões iniciais da pesquisa, a análise incidirá sobre dois estudos de caso. A opção pela análise de casos práticos assenta na possibilidade de recolher informação sobre um determinado fenómeno (Patton, 2002), neste caso, o processo de implantação/licenciamento de um conjunto comercial. Entendendo-se o estudo de caso como uma estratégia metodológica que visa a compreensão da dinâmica contextual e que, debruçando-se sobre um caso particular, não elimina a possível representatividade do mesmo (Freitas & Jabbour, 2011).

Segundo Yin (2003, p. 32) um “estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenómeno contemporâneo dentro de seu contexto [...] especialmente quando os limites entre o fenómeno e o contexto não estão claramente definidos”. Sendo a utilização de estudo de caso relevante para situações onde as *“circumstances are complex and changing, when conditions pertain that have not been encountered before, when situations are highly politicised and where there are many stakeholders with different agenda”* (Llewellyn & Northcott, 2007, p. 195).

Como qualquer outro método, existirão vantagens e desvantagens perante a sua utilização, destacando-se como principais vantagens: i) a possibilidade de contribuir para a compreensão de um determinado fenómeno e/ou processo; ii) contribuir para testar uma teoria/hipótese existente e iii) desenvolver uma nova, em determinados casos (Freitas & Jabbour, 2011). Por outro lado, as principais críticas destacam: i) o rigor da pesquisa, podendo originar visões tendenciosas ou evidências equivocadas; ii) a reduzida representatividade; iii) a reduzida probabilidade para partir para generalizações e; iv) o facto de poderem consumir demasiado tempo (Yin, 2003). Porém, importa referir que estas críticas não são exclusivas do estudo de caso e as distorções ou inviabilidade dos métodos de investigação científica dependerão da forma como os mesmos são conduzidos e aplicados (Freitas & Jabbour, 2011).

De seguida, exploram-se dois casos, visando, essencialmente, a análise do processo de aprovação e implantação de conjuntos comerciais. A análise supõe

três níveis (ver Figura 17), nomeadamente, a análise descritiva do caso, que assenta na contextualização do processo que leva à aprovação de um conjunto comercial em determinado local, considerando os acontecimentos e os atores envolvidos; a análise crítica atendendo à correspondência com os instrumentos de gestão urbana e às dinâmicas resultantes de todo o processo; por fim, a análise comparativa entre os casos, enquadrando territorialmente o projeto, destacando as principais particularidades e debatendo de forma teórico-prática as questões fundamentais advindas da análise descritiva e crítica.

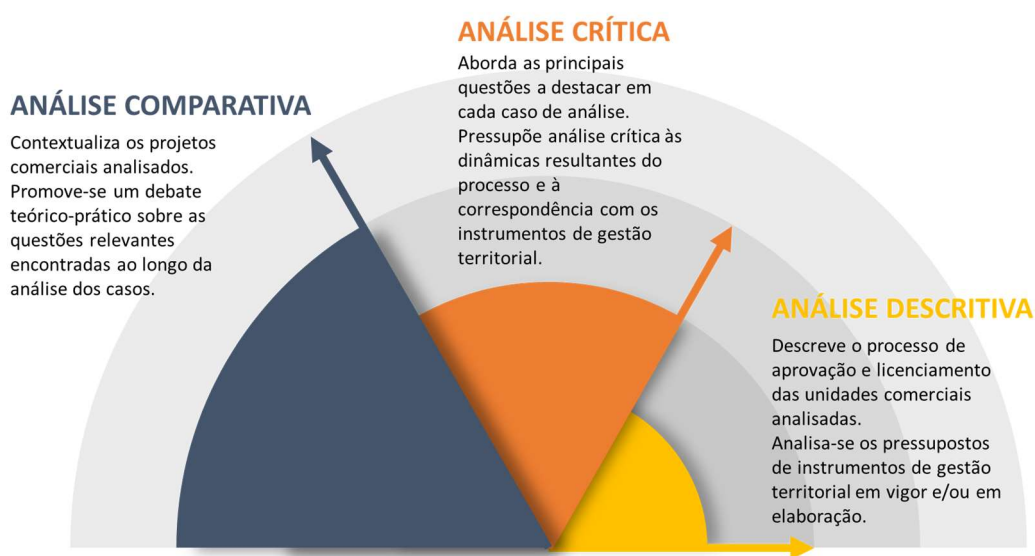


Figura 17: Níveis de análise
Fonte: elaboração própria

Os casos a analisar são o centro comercial *Évora Fórum* (atualmente designado por *Évora Plaza*), localizado em Évora, e o projeto *Cidade Sonae*, em Sintra. A opção por estes casos reside na possibilidade de atender à diversidade da realidade de implantação de centros comerciais, na medida em que o primeiro exemplo surge da iniciativa privada, tendo procedido ao pedido de autorização de instalação ao abrigo do Lei nº 12/2004. No segundo caso, denota-se uma conjugalidade entre iniciativa pública e privada, visto que o projeto surge associado ao Plano Pormenor de Abrunheira do Norte, mas dependente do investimento privado. Por outro lado, o *Évora Fórum* surge como sendo o primeiro complexo comercial no concelho, enquanto que o projeto *Cidade Sonae* levanta questões relacionadas com a massificação do espaço, devido há elevada densidade comercial.

5.1. Desenho de investigação: fundamentos para as opções metodológicas

Os casos propostos para análise têm a particularidade de não serem, propriamente, recentes. No caso de Évora, o pedido de autorização de instalação remete para o ano de 2005 e no caso de Sintra remonta a 1998. Sendo que no primeiro caso o centro comercial é aberto ao público em 2017 e no segundo subsiste apenas o projeto, sem que existam obras de iniciação, ou mesmo a aprovação. Tal acarreta vantagens e desvantagens, se por um lado, a existência de um distanciamento temporal permite uma análise retrospectiva mais isenta, por outro, denota-se que alguns dos atores intervenientes não têm, atualmente, jurisprudência, para além do que poder-nos-emos deparar com uma certa amnésia social.

Neste sentido, verificou-se, durante a fase de contacto com as entidades envolvidas na regulação de implantação das superfícies e conjuntos comerciais, que a informação disponibilizada era redundante e circundante, ou seja, assistia-se à passagem de responsabilidades de uma entidade para outra, tal como representado na Figura 18, que ilustra os contatos estabelecidos, bem como a relação que se estabeleceu entre algumas destas entidades (para informação mais detalhada ver Anexo I).

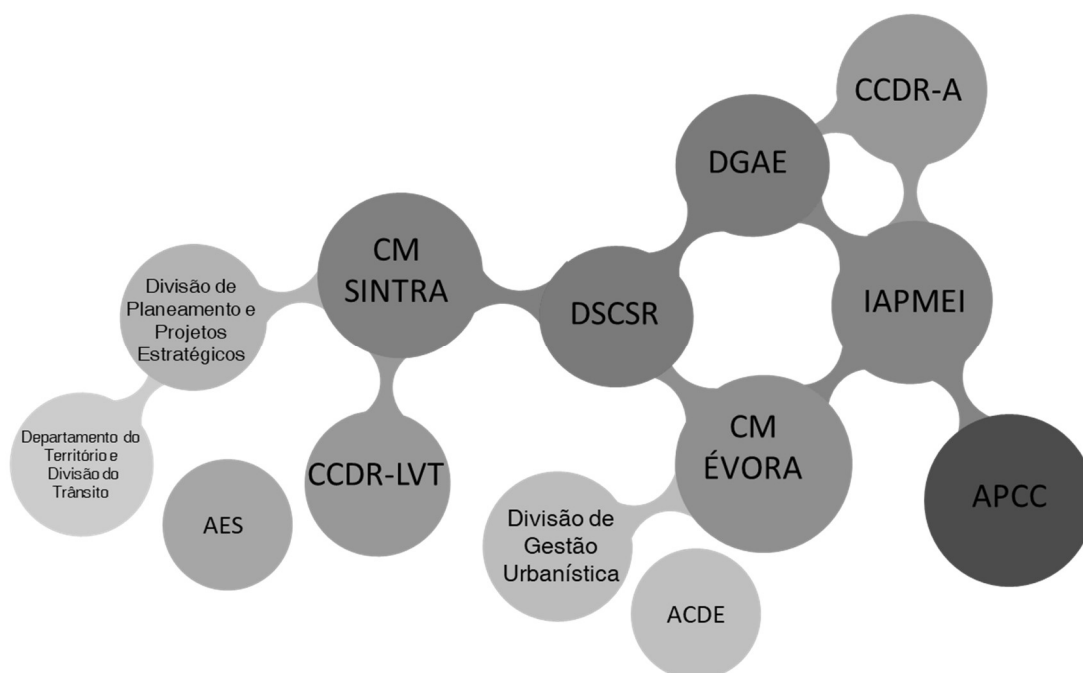


Figura 18: Conexões estabelecidas com as entidades contactadas
Fonte: elaboração própria

Um dos contatos estabelecidos foi com a Direção-Geral de Atividades Económicas (DGAE), pelo seu envolvimento patente ao longo das diversas atualizações realizadas à regulamentação dos centros comerciais que, por sua vez, direcionou para a Direção de Serviços do Comércio, Serviços e Restauração (DSCSR), sendo esta a entidade, especificamente, responsável pelo comércio. Segundo o atual Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividades de Comércio, Serviços e Restauração (RJACSR), o Decreto-Lei nº 10/2015, de 16 de janeiro, é a DGAE, através da DSCSR, a entidade central para a instrução técnica do processo, através do «Balcão do empreendedor» e a entidade que deverá integrar a informação sobre a atividade comercial, assegurando uma base de dados devidamente atualizada e, portanto, a gestão do cadastro comercial. Contudo, a DSCSR remeteu para as Câmaras Municipais, justificando-se que devido à necessidade de proceder a desenvolvimentos de natureza tecnológica (introduzidos com o DL nº 10/2015) não é possível fornecer informação sobre o cadastro comercial.

Aquando do contato com as Câmaras, no caso da Câmara Municipal de Sintra (CMS) a solicitação da informação é remetida primeiro para a Divisão de Planeamento e Projetos Estratégicos e, posteriormente, para o Departamento do Território e Divisão do Trânsito. Já no caso da Câmara Municipal de Évora (CME) a solicitação é remetida diretamente para a Divisão de Gestão Urbanística.

Considerou-se, igualmente, pertinente contactar as respetivas Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional (CCDR). No caso da CCDR-LVT, referiu que o pedido de informação deveria ser direcionado para a CM de Sintra, na medida em que o projeto de centro comercial em estudo está associado a um Plano de Pormenor, sendo este da responsabilidade da Câmara Municipal. Já no caso da CCDR-A é referido que o assunto não é da competência da CCDR, sugerindo o contato com o DGAE e a IAPMEI. A Agência para a Competitividade e Inovação (IAPMEI), foi igualmente contactada, até porque, quando surge, adquire algumas das valências, anteriormente atribuídas à Direção Regional de Economia do Alentejo, esta de forma detalhada indicou a possibilidade de recolher a informação junto dos municípios, da DGAE e da APCC.

A Associação Portuguesa de Centros Comerciais (APCC) foi, igualmente,

contatada, ainda na fase da recolha de informação, disponibilizando informação sobre os centros comerciais em Portugal.

Por último, de referir que foram também contactadas a Associação Empresarial de Sintra (AEA) e a Associação Comercial de Évora (ACDE), em relação a esta última denota-se que segundo a interpretação da Lei nº 12/2014, que vigorava aquando do pedido de implantação do centro comercial, incluía a Associação Comercial como um dos agentes participativos na entidade competente para a decisão de autorização de instalação, no entanto, como resposta, refere não ter nenhuma ligação ao centro comercial, apenas com o comércio tradicional. O contato com a AEA ocorre sem sucesso, não se tendo obtido resposta.

Perante este cenário, optou-se pelo método de análise documental (análise de conteúdo e análise discursiva), entendido como o conjunto de operações que visa a análise de documentos, identificando informações nos mesmos, contextualizando com as circunstâncias sociais, territoriais e económicas. De forma operacional a análise documental pressupõe a desconstrução e sequentemente a reconstrução (Flick, 2005; Kripka, Scheller, & Benotto, 2015).

Neste seguimento, a análise incide, essencialmente, sobre três tipos de fontes de informação: (i) editais e atas resultantes de reuniões da Câmara Municipal; (ii) notícias publicadas nos media; (iii) documentos técnicos relativos aos instrumentos de gestão territorial.

De seguida, na Figura 19 apresenta-se a síntese que esquematiza o material documental analisado.



Figura 19: Quadro de Análise Documental
Fonte: elaboração própria

A análise descritiva subdivide-se em dois momentos, no primeiro momento descreve-se de forma cronológica os principais acontecimentos e debates associados ao processo de aprovação da unidade comercial, no segundo momento analisa-se um conjunto de instrumentos de gestão territorial que se consideraram relevantes para o estudo de caso.

A análise crítica, após a desconstrução (análise descritiva), pressupõe a reconstrução da informação, analisando as principais questões que visam dar resposta aos objetivos de pesquisa. Por fim, a análise comparativa remete para a análise teórico-prática, assentando na discussão dos principais tópicos que caracterizam o processo de licenciamento das unidades comerciais em análise, destacando alguns dos problemas nas práticas de gestão do território.

5.2. O caso de Évora Fórum

Em setembro de 2005, lia-se no Público: “*Luz verde para mega shopping em Évora*”⁸, sendo que teria sido aprovado pela Comissão Regional de Licenciamento Comercial do Alentejo Central o “*primeiro complexo comercial do género na região do Alentejo*”.

Tendo em conta os objetivos definidos, importa agora atender ao processo de planeamento e implantação do centro comercial em análise, sendo apresentada, numa primeira estância, a análise descritiva do procedimento de atribuição da autorização de instalação e, posteriormente, da licença de construção. Para tal, é apresentado, de forma geral, as características do projeto, o contexto em que o mesmo surge, as entidades envolvidas e os trâmites do processo de licenciamento. De seguida, analisam-se os instrumentos de ordenamento do território, questionando-se sobre a importância/valorização que atribuem à temática do planeamento comercial. Numa segunda instância, parte-se para a análise crítica, visando explorar as dinâmicas patentes no processo de licenciamento da superfície comercial, entre os agentes decisores e os instrumentos de gestão urbana.

⁸ Público. (2005). Luz verde para mega shopping em Évora in <https://www.publico.pt/2005/09/21/jornal/luz-verde-para-mega-shopping-em-evora-40008>

O projeto *Évora Fórum*, para além de ter alterado, por diversas vezes, de designação, sendo atualmente denominado por *Évora Plaza*⁹, mudou também de promotor e viu ainda atualizado o seu projeto de arquitetura inicial. Ora, o projeto *Évora Fórum* colimava num investimento imobiliário comercial na Herdade da Barba Rala, situando-se na zona de expansão do parque industrial de Almeirim. O empreendimento estabelecer-se-ia num terreno de 83.000m² para o qual estava aprovado pela Câmara Municipal de Évora (CME) um loteamento¹⁰ constituído por quatro lotes destinados a comércio, prevendo-se uma construção de cerca de 25.000m² de ABL, a sul da cidade no Parque Industrial e Tecnológico de Évora (PITE) (GECIC, 2007). Aquando da atribuição da autorização de instalação em 2005, a área onde se pretendia a implantação do empreendimento comercial era classificada, segundo o Plano de Urbanização de Évora (PUE), ratificado e publicado em Diário da República a 28 de março de 2000, como uma Zona de Indústria e Armazéns em expansão (Zona IA/E), destinada a indústrias, armazéns, comércio grossista e grandes espaços comerciais, sendo que para o parque industrial de Almeirim, uma das orientações urbanística pressuponha “acentuar a urbanidade vivencial e funcional da zona a partir das áreas terciárias” e como orientação para implementação “procurar incentivar a iniciativa privada na concretização das zonas terciárias” (CME, 2000, p. 1249).

Posto isto, tendo em conta que o pedido de autorização para a implantação do conjunto comercial é apresentado em 2005 e que propõe uma ABL superior a 6.000m², a autorização para instalação decorreu segundo os trâmites definidos pela Lei nº 12/2004. Assim sendo, a Figura 20 exemplifica o processo de atribuição da autorização de instalação, tendo em conta os agentes envolvidos e o procedimento, segundo a interpretação feita da Lei nº 12/2004.

⁹ Em 2005 denomina-se por *Évora Fórum*, em 2008 *Évora Shopping* e aquando a abertura em 2017 passou a denominar-se *Évora Plaza*.

¹⁰ A aprovação da operação urbanística de loteamento foi aprovada, apenas em 2006, após a autorização de instalação, até então, existia apenas um projeto para loteamento (Ata nº 1, 2006).

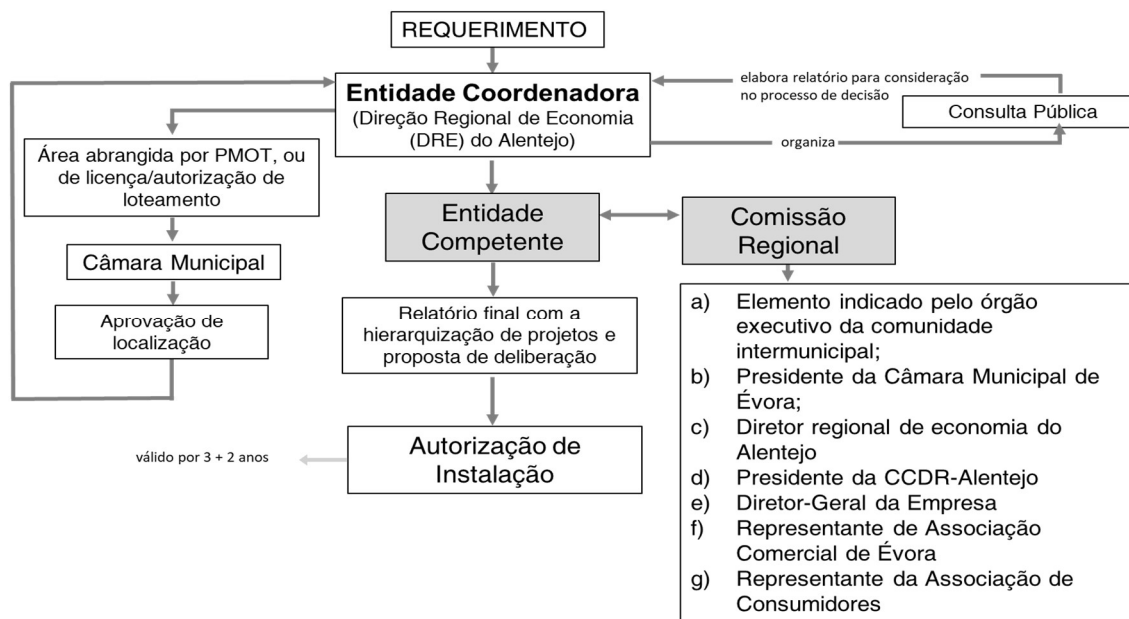


Figura 20: Trâmites do processo de licenciamento do centro comercial
Fonte: elaboração própria

Portanto, segundo a interpretação da Lei nº 12/2004, para a atribuição da autorização de instalação do centro comercial, prevê-se que o pedido de autorização seja apresentado à entidade coordenadora (Direção Regional de Economia (DRE) territorialmente competente) mediante requerimento do interessado. À entidade coordenadora compete a coordenação dos procedimentos, incluindo o apoio administrativo, técnico e ainda a organização da consulta pública, quando aplicável, ou seja, quando se trate da instalação ou expansão de estabelecimentos de comércio a retalho com área de venda igual ou superior a 5.000m² e da instalação de conjuntos comerciais com ABL igual ou superior a 15.000m². No caso do *Évora Fórum*, o projeto comercial apresenta uma ABL de 16.410m², sendo, portanto, necessário a realização de consulta pública, organizada pela entidade coordenadora. O relatório resultante é remetido para a entidade competente, neste caso, a Comissão Regional, mediante o parecer prévio da Direção-Geral da Empresa (DGE)¹¹.

¹¹ Segundo a Lei nº 12/2004 a competência para conceder as autorizações de instalação ou modificação cabe, mediante parecer prévio da DGE à direção regional de economia territorialmente competente, a comissões regionais ou a comissões de nível concelhio, dependendo das características do empreendimento.

Tendo em conta que a área de localização do projeto era abrangida pelo plano de urbanização, a aprovação é atribuída à Câmara Municipal, sendo o processo posteriormente remetido à entidade coordenadora.

A Comissão Regional, por sua vez é constituída por (i) elemento indicado pelo órgão executivo da comunidade intermunicipal, que terá a função de presidir; (ii) presidente da Câmara municipal; (iii) diretor regional de economia; (iv) presidente da CCDR; (v) diretor-geral da empresa; (vi) representante da associação comercial; (vii) representante da associação de consumidores, indicado pelo Instituto do Consumidor.

Para efeitos da decisão, a entidade competente procede à avaliação e hierarquização dos projetos¹² em função da valia dos projetos (VP), de acordo com os seguintes critérios: i) enquadramento em matéria de proteção ambiental e com os instrumentos de ordenamento do território; ii) acessibilidade do local e disponibilidade em áreas adequadas para estacionamento, cargas e descargas; iii) contribuição para o desenvolvimento local; e iv) integração com o tecido empresarial. Atribuída a autorização de instalação, a mesma caduca no prazo de dois a três anos, podendo, no entanto, ser prorrogada até um máximo de dois anos adicionais, para o caso de conjuntos comerciais.

O projeto do centro comercial, em questão, ocupa o lote 4 com 16.410m² de ABL e uma área bruta de construção de 30.375m², o lote 3 refere-se à construção de um *retail park*, estando previsto três megalojas com 6.000m², no lote 2 visava-se a implantação de uma loja autónoma com 3.000m², por fim o lote 1 destina-se a apoio com escritórios e armazéns numa superfície total de pavimento de 2.300m² (GECIC, 2007).

A análise irá incidir, essencialmente, sobre o lote 4 e, portanto, sobre o centro comercial *Évora Fórum*, sendo que, atribuída a autorização de instalação, em 2005, a entidade promotora apresenta à Câmara Municipal de Évora o pedido de aprovação do projeto de arquitetura, que segundo a memória descritiva tratar-se-ia de um conjunto comercial (ver Figura 21), composto por três partes distintas, nomeadamente, centro comercial, *retail park* e área recreativa (estes dois últimos

¹² Os pedidos de autorização para conjuntos comerciais ocorrem em duas fases por ano, sendo que a comissão competente analisa numa única sessão os pedidos apresentados naquela fase.

abrangiam o lote 2 e 3), sendo sujeito a discussão e avaliação na reunião pública da Câmara a janeiro de 2006. Denote-se, que é com este pedido de aprovação do projeto de arquitetura que, ao nível da administração local, se começa a questionar sobre a viabilidade e o impacto deste empreendimento comercial para o concelho de Évora. Até porque, simultaneamente, surgem diversas propostas para a implantação de novos conjuntos comerciais, nomeadamente, o Figueiras *Retail Park*, Évora *Retail Park* (associado ao antigo Moviflor), e a ampliação de unidades comerciais já existentes, como por exemplo o Centro Comercial Modelo de Évora e o Fórum Évora (associado ao antigo Feira Nova).



Figura 21: Conjunto Comercial [Retail Park e Centro Comercial] (2019)
Fonte: autor, 2019

Assim sendo, neste contexto de elevado interesse de investimento em Évora, sendo inviável a aprovação de todos estes empreendimentos comerciais, surge a necessidade de realizar um estudo de avaliação dos impactos dos centros comerciais para a cidade¹³. A aprovação do projeto de arquitetura fica pendente, primeiro porque ainda não existe a aprovação do instrumento de gestão territorial que dará o devido enquadramento urbanístico à proposta e segundo, porque aguardava-se por mais informações sobre a unidade comercial em questão (Ata nº 1, 2006).

Somente na reunião pública da Câmara Municipal, a novembro de 2006, é que estariam reunidas as condições para aprovação do projeto de arquitetura, existindo, nesta data, o respetivo alvará de loteamento, sendo o projeto, posteriormente, aprovado (Ata nº 26, 2006). Em 2006, o projeto *Évora Fórum* reunia as condições para a sua construção, tinha a autorização de instalação (cedida pela Comissão Regional de Licenciamento do Alentejo) e a licença para a construção

¹³ A elaboração deste estudo adquire importância, sendo entendido como um possível instrumento de apoio à decisão. Este é realizado pelo Grupo de Estudos Cidade e Comércio (GECIC) da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, coordenado pela professora Teresa Barata-Salgueiro e apresentado em 2007.

(atribuída pela Câmara Municipal), contudo até à data de abertura ao público o processo de construção do *Évora Fórum* passaria por diversas vicissitudes, sendo as mesmas resumidas na cronologia de eventos apresentada na Figura 22.

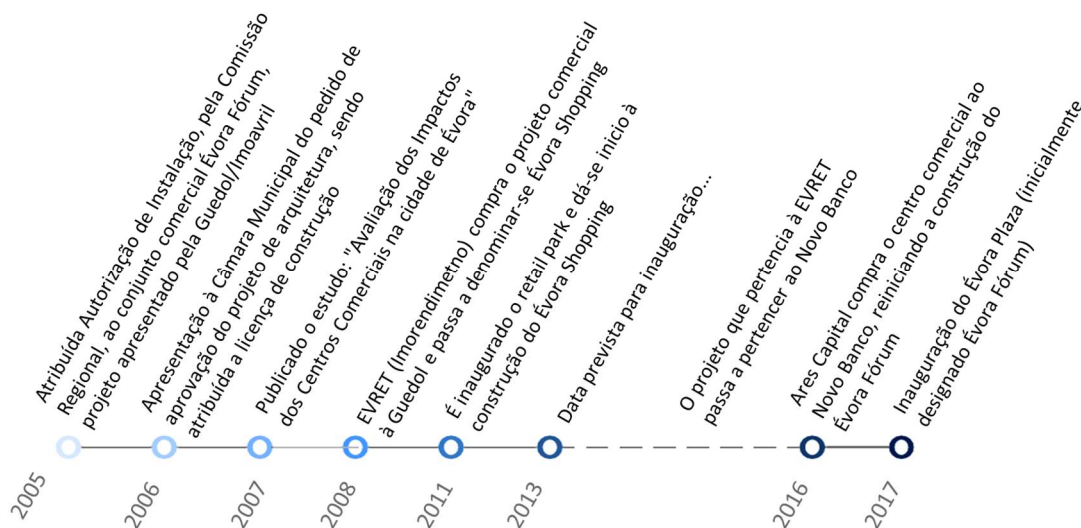


Figura 22: Cronologia dos principais eventos associados à construção do *Évora Fórum*
 Fonte: elaboração própria

Entre 2005 e 2009, apesar da entidade promotora do complexo *Évora Fórum* deter a autorização de instalação e a licença de construção, permitindo-lhe dar início às obras, o certo é que tal não aconteceu. Em 2008 o complexo comercial é adquirido pela EVRET (Imorendimento), passando a denominar-se por *Évora Shopping*¹⁴.

Paralelamente, no que se refere às restantes propostas apresentadas para a implantação de novos conjuntos comerciais ou a ampliação de superfícies comerciais já existentes, a atribuição de licenças é suspensa pela Câmara Municipal, enquanto se aguardava pelas conclusões do estudo sobre a *Avaliação dos Impactos dos Centros Comerciais na Cidade de Évora*, ou seja, é suspensa a atribuição de licenças de construção a superfícies comerciais com ABL superior a 5.000m². Em abril de 2007, dá entrada o pedido de aprovação do projeto de arquitetura referente ao empreendimento definido para o lote 2, sendo defendido que o mesmo não se enquadra nas regras que determinam a suspensão e que é um empreendimento que já detém a autorização de instalação, sendo agora analisado, apenas, os aspetos técnicos e arquitetónicos (Ata nº 11, 2007).

¹⁴ De forma a manter coerência, opta-se por utilizar apenas a designação de *Évora Fórum*.

Em setembro de 2007 é apresentado o relatório final do estudo *Avaliação dos Impactos dos Centros Comerciais na Cidade de Évora*, mas só em setembro de 2008 é que é aprovado o sumário executivo do relatório final. E, somente, em 2010 é que é apresentada e aprovada a proposta que visa transpor para a prática as orientações estratégicas do sumário executivo, sendo deliberado que para além do complexo *Évora Fórum* (aqui incluindo o centro comercial e o *retail park*), só será admitido outro empreendimento comercial com ABL igual ou superior a 8.000m², desde que se encontre de acordo com os pressupostos e conclusões do estudo apresentado (Ata nº 14, 2010).

Assim sendo, durante este período, a discussão sobre a viabilidade do projeto era constantemente lembrada, primeiro aquando do pedido de aprovação do projeto de arquitetura para o lote 2 (abril de 2007), depois com o pedido de aprovação do projeto de arquitetura referente ao empreendimento definido para o lote 3 (novembro de 2007), sendo que nos dois casos é referido que já são detentores do licenciamento comercial (autorização de instalação) portanto, a sua análise, apenas deveria atender à pertinência dos projetos de arquitetura e sua conformidade com os regulamentos e planos de gestão urbanística (licença de construção).

Em 2008, entrava-se num impasse devido, por um lado, à venda do projeto do complexo *Évora Fórum*, conjugado com a ausência de informação sobre as intenções de execução do projeto, por outro lado, devido à identificação de uma localização preferencial para a implantação de uma superfície comercial, atendendo a pressupostos apresentados em diversos estudos¹⁵, sendo defendido que a melhor localização possível seria na envolvente das muralhas (Ata nº 4, 2008). Porém, a localização (Figura 23) que se previa como privilegiada para a implantação de um centro comercial capaz de dinamizar o centro histórico e interligar os principais polos da cidade, encontra-se, atualmente, por ocupar, figurando um vazio urbano e ampliando a divisão entre a cidade intra e extramuros.

¹⁵ Nomeadamente o estudo da *Avaliação dos Impactos dos Centros Comerciais na Cidade de Évora* (2007), estudo estratégico para a preservação do comércio do Centro Histórico, proposta de revisão do PDM e a revisão do Plano de Ordenamento dos Leões (Ata nº 4/2008).



Figura 23: Localização indicada para a implantação da superfície comercial
Fonte: autor, 2019

Assim sendo, na reunião pública da Câmara, a 17 de setembro do 2008, quando levantada a questão pela Associação Comercial se seria aprovado dois ou apenas um centro comercial, o presidente da Câmara Municipal responde que, já foi aprovado que *“só haverá 1 (um) centro comercial de âmbito regional em Évora; que esse centro comercial deve ter uma localização que não diste mais de 15 minutos a pé do Centro da cidade histórica”* e que a *“Imoinvest (Guedol) teve um projecto licenciado, desistiu desse projecto e começou a trabalhar numa alternativa. Não há ainda apreciação sobre esse projecto novo”* (Ata nº 21, 2008, p. 14).

Porém, em novembro de 2009, em reunião pública, discute-se, novamente, a viabilidade do projeto *Évora Fórum*, sendo visíveis duas perspectivas. Por um lado, reforça-se as conclusões do estudo de avaliação dos impactos dos centros comerciais, defendendo-se que o concelho não teria capacidade para agregar este complexo comercial e que a localização do investimento não se constitui como *“elemento de proximidade e extensão do Centro Histórico”* (Ata nº 23, 2009, p. 36). Portanto, dificilmente contribuiria para a sua dinamização. Por outro lado, destaca-se que, uma vez que, o promotor já dispõe de alvará de construção, *“não é aceitável colocar em causa esta situação. O promotor tem todas as expectativas criadas. Os seus direitos são perfeitamente legítimos”* (Ata nº 23, 2009, p. 36) e fazê-lo levaria a que a Câmara estivesse disposta a *“suportar o descrédito completo entre os potenciais promotores do concelho, e ainda mais grave, indemnizar em largos milhões de euros o promotor”* (Ata nº 23, 2009, p. 36).

Denote-se que, também em 2009, é aprovado o Decreto-Lei nº 21/2009, de 19 de janeiro, que visa estabelecer o regime jurídico de instalação e de modificação dos estabelecimentos de comércio a retalho e conjuntos comerciais, contudo, no caso do complexo do *Évora Fórum*, uma vez que já possuía autorização de instalação e licença de construção, não serão aplicados o disposto deste Decreto-

Lei. No entanto, são formulados pedidos de informação prévia para o lote 3 e 4, confirmando a viabilidade para construção de um *retail park* e de um centro comercial, à luz do novo regulamento. Sendo destacado que os projetos já têm autorização de instalação, tendo sido já emitida licença de construção, neste sentido os Serviços propõem parecer favorável, visto já existir um projeto aprovado para o mesmo lote, com o mesmo programa e ABL, sendo a sua proposta aprovada.

Portando, aprovado o pedido de informação prévia, e estando mais uma vez todas as condições reunidas para a construção do empreendimento comercial, eis que em 2011 é inaugurado o *Retail Park* e dá-se finalmente início às obras de construção do *Évora Fórum*, sendo prevista a abertura do centro comercial no ano de 2013.

Porém, no ano de 2013 é noticiada a transferência de propriedade do projeto *Évora Fórum* para o fundo BES (Banco Espírito Santo), sendo garantido que tal transferência não iria atrasar ou comprometer o andamento dos trabalhos (Ata nº 13, 2013), no entanto, tal não se verificou tendo as obras parado. Sendo reiniciadas, apenas em 2016, após a aquisição do projeto por parte da Ares Capital. Tendo sido solicitado com caráter urgente a emissão de licença especial para a conclusão das obras de construção do empreendimento comercial inacabado, na zona de Almeirim, prevendo-se ter o espaço aberto ao público nos primeiros meses de 2017.

Posto tudo isto, o *Évora Fórum* (Figura 24) é concluído e aberto ao público a novembro de 2017 com a denominação de *Évora Plaza*.



Figura 24: *Évora Fórum*
Fonte: <https://dstsa.pt/portfolio/nova-portfolio-page-9/>

5.2.1. O papel dos instrumentos de gestão territorial

Como se viu anteriormente, a implantação de superfícies e conjuntos comerciais rege-se, à data, pelo Decreto-Lei nº 10/2015, que define um conjunto de procedimentos para a obtenção da autorização de implantação. No entanto, a decisão para a implantação de superfícies e conjuntos comerciais deverá, igualmente, atender aos instrumentos de gestão territorial. Assim sendo, visa-se neste subcapítulo analisar instrumentos de gestão territorial, ao nível regional e municipal, que vigoraram durante o processo de autorização e construção referente ao conjunto comercial em análise.

No que se refere à linha temporal de acontecimentos, é de referir que a autorização para a instalação do conjunto comercial *Évora Fórum* acontece no ano de 2005, o pedido de licença de construção em 2006 e, somente, em 2017 é que o centro comercial é finalizado e aberto ao público. Considerou-se, assim, pertinente analisar alguns dos instrumentos de gestão territorial, numa ótica de perceber até que ponto é que o planeamento comercial é tido em consideração aquando do desenvolvimento de estratégias territoriais.

Os instrumentos de gestão territorial considerados para análise foram os seguintes: Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo (PROT), Plano Diretor Municipal (PDM), Plano de Urbanização (PU) e planos de natureza estratégica, como sejam o Plano Estratégico de Évora (1994), *ÉvoraCom* (1997) e o Plano de Desenvolvimento Estratégico de Évora (2009). Analisaram-se ainda o Programa Operacional da Região do Alentejo (POR Alentejo) para os períodos de programação 2000-2006 e 2007-2013.

O Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo (PROT) é publicado em 2010, tendo a fase de diagnóstico sido iniciada em 2006. Este plano tem uma abrangência regional e visa a definição de opções estratégicas para a organização do território, definindo uma estratégia regional capaz de promover a coerência entre as opções estabelecidas e nível nacional e municipal. No que se refere à temática do comércio e às orientações estratégicas para este sector, é referido no plano que *“o planeamento municipal das actividades comerciais e de serviços deve contribuir para a consolidação do sistema urbano regional e para a*

estruturação urbana” visando desenvolver “uma estrutura comercial e de serviços diversificada e inovadora que contribua para a competitividade regional do sistema urbano. Todos os centros urbanos devem promover uma oferta comercial e de serviços que favoreça a sociabilidade urbana e reforce a qualidade de vida dos residentes” (CCDR-A, 2010, p. 3026).

Sobre a implantação de grandes superfícies e conjuntos comerciais é refletido no plano o impacto que as novas formas de comércio têm na morfologia, imagem e estrutura urbana, sendo que a sua localização deverá ser determinada atendendo a uma conceção urbanística integradora, contribuindo para o reforço da centralidade, garantindo o acesso pedonal e através de transporte públicos, não sendo *“admissível a sua localização fora dos perímetros urbanos”*, para tal caberá ao PDM *“i) Desenvolver as opções estratégicas específicas para o modelo de centralidades concelhio, contemplando a localização preferencial e sempre que possível de grandes estabelecimentos ou conjuntos comerciais e de serviços nos centros antigos ou históricos; ii) Identificar nas novas centralidades as áreas a afectar ao uso comercial e de serviços garantindo um bom funcionamento do sistema urbano” (CCDR-A, 2010, p. 3026).*

No que se refere ao Plano Diretor Municipal (PDM) considerou-se a ratificação de 1985, a primeira revisão ao PDM publicada em 2008, tendo em consideração os relatórios produzidos com o diagnóstico e proposta e a atualização publicada em 2013. De destacar que Évora foi pioneira em Portugal no que se refere à elaboração do PDM nos anos 80. O documento visava definir orientações de ordenamento e desenvolvimento territorial, tornando-se o pilar da gestão urbanística na medida em que classificava, qualificava e definia as condicionantes de uso dos solos. Passados vinte anos, torna-se imperativa a sua atualização, de forma a definir uma nova estratégia e um modelo de ordenamento que garantam o desenvolvimento, atendendo aos novos desafios e tornando-se num território competitivo, dinâmico e atrativo.

Sobre o sector comercial, é referido no diagnóstico que as atividades terciárias têm ganho relevância para o desenvolvimento territorial, a nível económico e social, contribuindo para a dinamização dos mercados e lugares, criação de emprego e definição de novas centralidades no espaço urbano.

Contudo, se por um lado, a cidade intramuros apresenta um mercado consolidado¹⁶, por outro lado, existem diversas restrições regulamentares no PU de Évora que mantêm a elevada terciarização na cidade intramuros, sem que exista uma alternativa clara para a expansão, permitindo ultrapassar o corte existente entre o Centro Histórico e a cidade extramuros (CME, 2007a).

A revisão ao PDM é publicada em 2008 assumindo como visão estratégica “fazer de Évora um território qualificado, dinâmico, atractivo e com elevada qualidade de vida” (CME, 2007b, p. 14). No documento é destacada a necessidade de reestruturar a cidade perante a emergência de novas centralidades, visando articular os dois principais polos de atividade, nomeadamente, o centro histórico e o PITE (Parque Industrial e Tecnológico de Évora). O objetivo é a qualificação da cidade no seu todo e a fixação de atividade do setor terciário. No regulamento do PDM de Évora, o sector comercial, inclusive as superfícies comerciais de grande dimensão, são visivelmente consideradas, primeiro, quando referido que são admitidos espaços comerciais de média e grande extensão para espaços, que não sendo classificados como solo urbano, admitem usos múltiplos de comércio e equipamentos, segundo, quando se salienta a necessidade de complementar a legislação que regula o licenciamento de grandes superfícies e conjuntos comerciais com a verificação de outros fatores que assentem na acessibilidade e adequação ao espaço envolvente. Por sua vez, a atualização do PDM em 2013, no que se refere ao sector comercial, segue as mesmas linhas de orientação estratégica explicitadas no anterior.

Os Planos de Urbanização (PU) acompanham as orientações do PDM, visando estabelecer as regras de ocupação, uso e transformação do solo em área urbana, de forma adequada à realidade social e urbanística. Para a análise considerou-se o PU de 2000 e 2011. O Plano de Urbanização de 2000 é vago na questão da implantação de grandes superfícies e conjuntos comerciais, sendo que agrega às zonas industriais de expansão, nomeadamente, a zonas de indústria e armazéns (IA/E) e zonas de indústria e terciário (IT/E), a possibilidade de se destinar a grandes espaços comerciais. Por sua vez, no Plano de Urbanização de

¹⁶ Sendo a maioria das unidades de dimensão reduzida, tendo as ações desenvolvidas no contexto do PROCOM contribuído para a valorização da zona comercial consolidada no centro histórico, constituindo-se como polo de atração comercial.

2011, apesar de seguir a mesma lógica para as zonas industriais de expansão, admite na seção *zonas terciárias* a necessidade de admissão de novos estabelecimentos ou conjuntos comerciais obedecer a um conjunto de requisitos, indo de encontro ao regulamento em vigor para a aprovação e implantação de superfícies comerciais.

No que se refere aos planos estratégicos, o Plano Estratégico de Évora (1994), intitulado “Uma Estratégia para a Cidade de Évora”, destacava como estratégia para a cidade “criar um ambiente de cultura e de inovação capaz de transformar Évora numa cidade socialmente justa, organicamente integrada na região e com projecção internacional” (CME, 2008c, p. 25) e assentava nas seguintes estratégias de intervenção: i) reforço dos valores e imagem identitária da cidade; ii) melhoria da qualidade urbana; iii) sustentabilidade económica; iv) integração territorial, sendo omissa em questões associadas ao comércio, nomeadamente, grandes superfícies comerciais. O ÉvoraCom (1997) traduzia-se num Projeto Especial de Urbanismo Comercial, para Revitalização do Centro Histórico de Évora e enquadrava-se no PROCOM, visando a modernização e reabilitação urbanística e comercial do Centro Histórico. O projeto decorreu até meados de 2002 e permitiu à autarquia e comerciantes beneficiarem com a gestão integrada na resolução de problemas característicos, sendo que a temática do comércio, é abordada apenas numa ótica de revitalização do comércio tradicional.

O Programa Operacional da Região do Alentejo (POR Alentejo) definido para o período 2007-2013 traduzia a aplicação dos Fundos relativos ao QREN (Quadro de Referência da Estratégia Nacional) e desenhava-se sobre um novo quadro estratégico e normativo, ajustando-se aos principais desafios da região. Para tal, apresentava como eixos prioritários a competitividade, inovação e conhecimento, a valorização do espaço regional e a coesão local e urbana. Sendo referido no diagnóstico que o sistema urbano da região é débil, na medida em que as principais cidades apresentam um défice de complementaridade na oferta de bens e serviços e escassas inter-relações. Porém, no que se refere ao ordenamento do território, é referido que, globalmente, a região se encontra bem ordenada, sendo a utilização do espaço ajustado às características do território (CCDR-A, 2012).

O Plano de Desenvolvimento Estratégico de Évora, de 2009, procurava a atualização do anterior plano estratégico, integrando a atualização do PDM. A visão estratégica traduzia-se no seguinte: “Évora 2020, lugar de criatividade e excelência. Valores do futuro com séculos de história” (CME, 2009, p. 4), sendo referido num dos vetores estratégicos a necessidade de criar redes comerciais promovendo a densidade empresarial e a capacidade de associação e cooperação.

Em síntese, denota-se que o município de Évora tem, de uma forma geral, fomentado uma cultura de planeamento estratégica, sendo visível, em alguns dos instrumentos de gestão territorial, a necessidade de integrar de forma coerente os objetivos e estratégias definidas em cada um deles, promovendo, paralelamente, a complementaridade entre os instrumentos. No que se refere ao planeamento comercial, é observável a tentativa de incluir estratégias de planeamento comercial nos instrumentos de planeamento urbano, visto que para o município é real a importância e influência que a atividade comercial tem no seu desenvolvimento e organização territorial. Porém, e tal como referido anteriormente, ocorrem duas situações transversais. A primeira associada ao desfasamento existente entre a norma e, portanto, entre o definido nos instrumentos de gestão territorial e a realidade urbana. A segunda relacionada com a discriminação positiva do comércio tradicional, através de projetos que visam a recuperação de zonas tradicionalmente comerciais, de forma desconetada com os novos lugares de consumo.

5.2.2. Quando a localização de implantação não é a localização planeada...

O projeto *Évora Fórum* alude para um processo demorado, na medida em que, em 2005, é cedida a autorização para instalação (pela Comissão Regional) e, em 2006, é aprovada a licença para construção (pela Câmara Municipal), contudo somente em 2017 é que o centro comercial é concluído e aberto ao público. Perante estes dados poder-se-ia concluir que a morosidade se deve ao processo de construção e não ao processo de planeamento e licenciamento, propriamente dito, porém neste período e, apesar da licença para construção ter sido atribuída em 2006, a discussão sobre a viabilidade do projeto é repetidamente reanalisada nas

reuniões de Câmara o que nos leva a questionar em que termos é aprovada a licença quando a viabilidade do projeto é dúbia.

Em 2005, vigorava a Lei nº 12/2004 que estabelecia o regime de autorização para instalação ou modificação de conjuntos comerciais e, portanto, segundo interpretação da lei participariam no processo de decisão para atribuição de autorização entidades tais como: Câmara Municipal, Direção Regional de Economia, CCDR-Alentejo, Associação Comercial e Associação de Consumidores. A participação da Câmara Municipal tornar-se-ia ainda mais evidente, na medida em que, segundo interpretação da lei, esta deveria em primeira estância aprovar a localização do empreendimento, visto que a área de implantação era abrangida pelo Plano de Urbanização. Plano este que é relativamente vago no que se refere ao planeamento comercial, sendo esta tipologia de empreendimentos agregada às zonas industriais de expansão. No entanto, na análise das atas referentes às reuniões da Câmara Municipal, denota-se uma certa desresponsabilização perante a concessão da autorização para instalação, através do seguinte discurso: “a fase de licenciamento corre à margem da Câmara. A Câmara apenas participa na Comissão” (Ata nº 1, 2006, p. 25) e que, aquando o pedido de licença de construção *apenas* cabe à Câmara Municipal analisar se o projeto de arquitetura cumpre com os regulamentos e planos em vigor, sendo referido que o processo tem duas componentes, uma de licenciamento à atividade (da responsabilidade da Comissão Regional, na qual deveria participar a Câmara Municipal) e outra de licenciamento de construção “que mais não é do que uma questão de compatibilidade com os Regulamentos e Planos em vigor”, segundo referido (Ata nº 1, 2006, p. 25).

Denota-se aqui, a permanência de um processo, essencialmente, político-administrativo na atribuição da licença de construção (Fernandes et al., 2000), pois apesar do desenvolvimento da política de planeamento comercial, este caso demonstra a atribuição de uma licença para um empreendimento comercial de dimensão relevante e, portanto, impulsor de novas dinâmicas urbanas, sem que seja considerada a análise estratégica. De facto, existe a elaboração de um estudo sobre o impacto das superfícies comerciais, porém o mesmo é posterior à licença.

Mesmo que o processo de autorização para instalação fosse completamente alheio à Câmara, a decisão final não poderia ser, na medida em que, ter-se-á aprovado um projeto de loteamento (anterior à autorização para instalação) que projetava para aquela área geográfica quatro lotes destinados ao comércio, admitindo a construção de cerca de 25.000m² de ABL. Também o PU propunha para o parque industrial de Almeirim um acentuar da urbanidade funcional e vivencial, através do incentivo e dinamização de iniciativa privada para concretização de áreas terciárias.

É somente com o pedido de licença de construção do *Évora Fórum* que este projeto toma lugar para análise e discussão, nas reuniões de Câmara, sendo questionada a sua viabilidade e o seu impacto na vertente territorial, económica e social, até porque, simultaneamente, surgiam outros projetos comerciais, de construção ou ampliação de estabelecimentos já existentes. Isto é, os acontecimentos parecem ocorrer de forma inversa, na medida em que, primeiro aprova-se a autorização de instalação, de seguida questiona-se a viabilidade do projeto e os impactos do mesmo, surgindo a necessidade da realização de estudo sobre o impacto dos centros comerciais em Évora. Contudo, nos entretantos é aprovada a licença de construção e, posteriormente, é elaborado o estudo.

Denote-se que o projeto aprovado pela Comissão Regional remete para o complexo, composto por três lotes, que visava a construção de um centro comercial, um *retail park* e uma loja autónoma. Contudo, uma outra questão que levanta dúvidas sobre a viabilidade e sustentabilidade do projeto é o facto dos pedidos de licença de construção serem apresentados de forma faseada e independente, surgindo a necessidade de clarificação dos objetivos do empreendimento na sua globalidade. Tal como referido, em contexto de reunião de Câmara *“não se podem condicionar as decisões futuras – que se querem coerentes, preservadoras do ordenamento e potenciadoras do crescimento económico – à incerteza sob quais as finalidades ou tipo de investimento final”* (Ata nº 24, 2007, p. 20). É, portanto, necessário desenvolver uma política de planeamento estratégico, combatendo o paradigma, fortemente, assente no zonamento, como sustentáculo para o ordenamento do território, ou seja, mais do que planos de uso do solo é fundamental planos territoriais de desenvolvimento

estratégico, permitindo a construção do projeto de cidade numa abordagem integrada e multidimensional (Cavaco, 2018).

Desde o início que a elaboração do estudo sobre o impacto das superfícies comerciais adquire, relativa, importância na medida em que é entendido como um instrumento de apoio à decisão. Porém denota-se a morosidade na sua elaboração, visto que o parecer para realização do estudo ocorre em 2006, o estudo é apresentado em 2007, em 2008 questiona-se pela sequência prática do estudo, referindo a necessidade de regulamentar as conclusões e suas orientações, no mesmo ano é aprovado o sumário executivo, mas somente em 2010 é que é aprovada a proposta regulamentar que transpõe para a prática as orientações estratégicas do estudo. Denota-se que, enquanto este processo se prolongava, a Câmara Municipal toma a decisão, não formal, de ter em consideração as conclusões do estudo, suspendendo a aprovação de superfícies comerciais com área superior a 5.000m², tal contribuiu, juntamente, com outros fatores de índole económica para a diminuição do interesse por parte do investidor privado.

Mesmo sendo detentor da devida autorização de instalação e licença de construção, em 2006, o certo é que o processo de construção do *Évora Fórum* assumiu-se como demorado e alvo de discórdias, muito associadas à perspetiva de que este tipo de empreendimento abarcaria consequências negativas para o comércio local, na medida em que, devido à sua localização periférica, não promoveria a integração com o centro histórico. Tal remete-nos para a “excessiva lentidão” da infraestruturização das novas centralidades e expansões urbanas, destacada por Simplício (1999, p. 5), aquando da nomeação de estrangulamentos mais ou menos limitativos para o desenvolvimento urbano de Évora. No que se refere à localização periférica do empreendimento comercial, tal segue a lógica de descentralização, contrapondo a estrutura hierárquica e monocêntrica e, portanto, fomentando a criação de uma rede pautada pela complexidade e pela dialética centralidade *versus* acessibilidade (Fernandes et al., 2000). Assim, se por um lado, se propõe a criação de novas centralidades (Simplício, 1999), por outro lado, existe a preocupação com a vitalidade e viabilidade do centro histórico, questionando-se de que forma o mesmo será capaz de competir com os novos formatos de comércio (Guimarães, 2016b).

As orientações estratégicas apresentadas no estudo *Avaliação dos Impactos dos Centros Comerciais na cidade de Évora* referem que a localização deste empreendimento não é a ideal, pois não propicia dinâmicas de integração com o centro histórico, colocando em causa a sua revitalização e dinamização em termos económicos e sociais. Sendo sugerida uma localização mais central, nomeadamente, em área envolvente às muralhas, uma vez que, tal permitiria o desenvolvimento harmonioso do espaço urbano, levantando-se a possibilidade de propor a realocação do projeto comercial, de forma a coincidir com as orientações estratégicas definidas no estudo. Porém, por outro lado, é referido que compete ao promotor avaliar a viabilidade do seu investimento e sendo que já existia um contrato de urbanização, a adaptação do projeto a uma nova localização tornava-se inviável. Ou seja, a partir do momento que o promotor dispõe de alvará de construção *“não é aceitável colocar em causa esta situação [relocalização]. O promotor tem todas as expectativas criadas. Os seus direitos são perfeitamente legítimos”* (Ata nº 23, 2009, p. 36) e fazê-lo levaria a que a Câmara estivesse disposta a *“suportar o descrédito completo entre os potenciais promotores do concelho, e ainda mais grave, indemnizar em largos milhões de euros o promotor”* (Ata nº 23, 2009, p. 36), portanto, tal como, acontecera antes, a aprovação do projeto assenta na ideia de que existem compromissos assumidos anteriormente. Aprovou-se a licença de construção, pois já havia sido aprovada a autorização de instalação, aprova-se o projeto de arquitetura (apresentado por outro promotor e alterando a configuração inicial) pois já existia uma licença de construção com a mesma área de ABL.

Encontramo-nos perante uma situação em que a localização projetada e autorizada para a superfície comercial não é a localização idealmente planeada (segundo os princípios estratégicos de ordenamento do território definidos em Évora). Denote-se que segundo o relatório do Plano de Urbanização de Évora (2011b, p. 10) é evidente que a *“reestruturação funcional da cidade visa articular os dois atuais polos de atividades, o CH e o PITE [mas também] qualificar a cidade como um todo”*. Neste seguimento, surge o Plano Pormenor da UOPG dos Leões evidenciando a constituição de um novo polo de desenvolvimento que *“potencie o surgimento de dinâmicas e sinergias favoráveis ao desenvolvimento da cidade e,*

em particular, à revitalização do Centro Histórico de Évora” (CME, 2011b, p. 13), sendo delimitada uma zona de terciário referente a “uma área comercial de dimensão relevante e impacto de nível regional que se deverá articular com o Centro Histórico” (CME, 2011b, p. 27).

Em síntese, este caso reflete a dependência do investimento privado para o desenvolvimento e inovação do sector comercial, conjugado com a reduzida capacidade de promover parcerias público-privadas que reflitam e compatibilizem o interesse público com os interesses privados. Neste caso, em particular, passaria por conjugar o interesse de investimento do promotor comercial com a localização proposta em instrumentos de gestão territorial que propunham uma localização, junto às muralhas de forma contribuir para a interligação e dinamização do Centro Histórico e do comércio tradicional com as novas formas modernas de comércio. Contudo, o que se verificou foi a implantação de um centro comercial, numa área que, apesar de, capacitada para albergar tal empreendimento, não proporcionaria o máximo benefício, se atendermos à cidade como um todo. Outra localização, teria contribuído para a conexão entre os polos centrais de atividade e para a revitalização do centro histórico.

5.3. O Caso *Cidade Sona*

O caso *Cidade Sona*, ao contrário do caso anteriormente apresentado, trata-se de um empreendimento comercial que não tem, por enquanto, representação física no território (Figura 25). O projeto não é recente, tendo surgido no final dos anos 90, contudo têm existido determinados impasses que inviabilizam o avançar do mesmo. Este empreendimento comercial, vulgarmente denominado *Cidade da Sona*¹⁷ surge associado à



Figura 25: Terreno alocado para o empreendimento comercial
Fonte: autor, 2019

¹⁷ A denominação «*Cidade Sona*» ou «*Cidade da Sona*» advém de uma intervenção do presidente da Câmara, ao referir que o PPAN é dos “*investimentos mais importantes naquela zona – se ela se vier a verificar*”

proposta do Plano de Abrunheira do Norte, em Sintra.

A análise deste caso, revela-se pertinente numa ótica comparativa com o caso anterior, permitindo refletir sobre a diversidade de contextos, objetivos e perspetivas perante a implantação de unidades comerciais. Tendo em conta os objetivos do presente trabalho, é realizada a análise resultante da tentativa de implantação de uma unidade comercial, intrinsecamente associada a um plano de ordenamento territorial, o Plano Pormenor de Abrunheira do Norte (PPAN). De seguida, apresenta-se, de forma geral, as características do PPAN, o contexto em que o mesmo surge, quais as entidades envolvidas na elaboração do plano e a sua relação com os restantes instrumentos de gestão territorial.

A deliberação para a elaboração do Plano de Pormenor de Abrunheira do Norte (PPAN), ocorre em 1998, após apresentação, em reunião de Câmara, do programa preliminar que apresentava como justificação para a elaboração do PPAN a *“emergência em compatibilizar propostas de expressão territorial com origem no Projeto-Plano Diretor Municipal, das intenções de investimento conduzidas pelo sector privado e sector público e dirigidas àquela área territorial”* (CMS, 1998b, p. 1). Destaca-se o particular interesse de investimento numa área comercial, sendo apresentado um projeto por parte do investidor que detinha a maior parte dos terrenos abrangidos pelo PPAN e, portanto, seria necessário enquadrar esta proposta. Os objetivos apresentados no programa preliminar do PPAN assentam, essencialmente, em quatro vetores: (i) *sistema rodoviário*, visando a reestruturação do sistema viário existente e a definição de uma hierarquização de vias; (ii) *sistema de paisagem*, visa clarificar a delimitação dos espaços verdes afirmando os princípios de continuidade; (iii) *sistema de equipamentos coletivos*, visa responder a carências locais; (iv) *sistema de atividades*, que visa a definição da morfologia e tipologia de ocupação, privilegiando *“atividades com forte capacidade de atração e de satisfação de procuras urbanas e de forte geração de emprego [...] promover a reconversão, refuncionalização ou reabilitação das áreas de acolhimento de estruturas edificadas existentes”* (CMS, 1998b, p. 4).

que Sintra já teve. É a cidade da SONAE. A parte comercial é uma pequena parte do resto. É evidente que se pode dizer que como lá tem a zona comercial não se permite. Mas se for assim não se faz nada e continua tudo abandonado” (Ata nº 24, 2014).

Posto isto, é deliberada a elaboração do PPAN, em reunião de Câmara, a maio de 1998, sendo que somente em 2001 é que se publica em Diário da República o aviso referente à deliberação, sendo afixado o prazo para a formulação de sugestões e apresentação de informações, nomeadamente, 30 dias úteis e o prazo para a elaboração do PP, nomeadamente, 12 meses. Contudo, o que ocorre é que devido a um possível desajuste do plano com o projeto apresentado pelo promotor (detentor da maior parte dos terrenos abrangidos pelo PPAN) e ao desinteresse em prosseguir com o projeto, o processo de finalização do PPAN é arrastado ao longo dos anos, sendo tomada a decisão de o arquivar em 2010.

No ano de 2012, a Sonae adquire os terrenos à Carrefour e demonstra intenções de investir na área em questão, o que leva à elaboração de uma proposta que admita prosseguir com o PPAN, esta proposta assentava em pressupostos, tais como: (i) existência de deliberação em 1998 para a elaboração do PPAN; (ii) conjunto de estudos, desenvolvidos em 2005 que conduziram ao projeto-plano; (iii) a estruturação urbanística de Abrunheira do Norte assume-se como estratégica; (iv) necessidade de um espaço turístico para a área, destacado no Plano de Urbanização de Sintra, que se encontrava, à data, em fase de aprovação; (v) a principal proprietária manifesta total empenho na concretização do PPAN *“mostrando-se disponível para desenvolver com a autarquia a revisão da proposta de plano desenvolvida até 2005 pelo anterior proprietário, sanando as deficiências então detectadas, e a sua adequação ao actual enquadramento legal”* (CMS, 2012). Desta forma, a Câmara reinicia a elaboração do PPAN assente na mesma linha orientadora da proposta apresentada em 2001.

De 2013 a 2014, após a redefinição da proposta para o plano, foi necessário reunir os pareceres das entidades competentes, visando a concertação da proposta. De seguida, apresenta-se a cronologia (Figura 26) dos principais eventos, visando esquematizar o processo, que apesar de iniciado em 1998, continua na lista de «Projetos em Elaboração» da Câmara Municipal de Sintra.

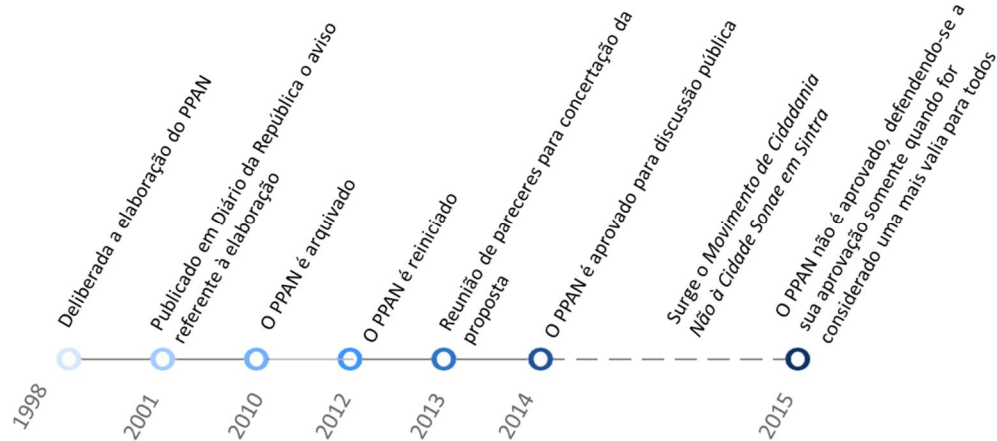


Figura 26: Cronologia dos principais acontecimentos associados à elaboração do PPAN
 Fonte: elaboração própria

Portanto, após considerar as recomendações dos pareceres apresentados pelas diversas entidades o plano é alterado de forma a refletir as mesmas, sendo, posteriormente, apresentado em reunião de Câmara para análise e aprovação da submissão do PPAN a discussão pública. O PPAN é apresentado na reunião do 30 de setembro de 2014, assente no objetivo de promover o *“remate do sistema urbano ao longo do IC19”*, sendo que, em termos de usos destaca-se a sul uma área habitacional (colimando a requalificação da uma área urbana de génese ilegal), a norte uma área de serviços (integrando os já existentes e a unidade comercial) interligando as áreas através de uma estrutura ecológica que assume diversas valências *“quer ao nível dum parque urbano mais informal servindo de enquadramento às ocupações terciárias, quer uma zona de lazer que faz nítida fronteira e barreira entre a área de serviço e a área residencial”* (Ata nº22, 2014, p. 60). De forma geral, refere-se que são feitas alterações aos objetivos iniciais do plano, seguindo uma orientação estratégica que visa a diminuição da área construída e o aumento do parque urbano. Para o atual plano foi necessário justificar ao Ministério da Economia a unidade comercial e sua dimensão, mesmo apresentando uma área inferior em comparação com o projeto anteriormente aceite. Relativamente à CCDR as recomendações foram apenas de redação do regulamento ou de especificação do Relatório Ambiental.

A discussão pública do plano de pormenor está legalmente prevista, contudo a Câmara realçou a necessidade de primeiro aprovar a proposta a ser disponibilizada para discussão pública. Esta decisão é adiada, devido à

necessidade de analisar a proposta do PPAN, voltando a discussão em reunião de Câmara a 21 de outubro de 2014. Nesta reunião, são destacados os aspetos positivos e negativos. Como positivo, destacava-se a construção de um Parque Urbano (ciclovias, percursos pedestres e requalificação da ribeira), a área de Hotelaria de forma a descomprimir o Centro Histórico de Sintra e a requalificação da AUGI (Área Urbana de Génese Ilegal), como negativo surge a área comercial de grande dimensão, visto tratar-se já de uma zona de elevada densidade comercial.

A execução do plano prevê realizar-se por fases, sendo o mesmo dividido em unidades de execução, a unidade de execução **A** corresponde à unidade comercial, unidade de saúde, à área de serviços e ao parque urbano central, abrangendo a maior parte da área do plano; a unidade de execução **B** pretende a requalificação de unidades industriais degradadas e ao abandono; unidade de execução **C** associa-se à requalificação da AUGI de Colónia e Sesmarias; unidade de execução **D** remete para uma zona de remate com problemas de funcionamento.

De forma geral, o plano é apresentado como algo de enorme importância económica e territorial, na medida em que existiria um conjunto de investimentos associados a esta área. Aquando da aprovação para submissão do PPAN para discussão pública destaca-se, por um lado, o grupo que concorda com os objetivos do plano e por isso aprova-o, por outro lado, o grupo que não concorda com os objetivos do plano, mas que se abstêm porque consideram que o plano deve ser apresentado e sujeito a discussão pública e só, posteriormente, sujeito a aprovação final, ressalva-se, portanto, a promoção de uma apresentação pública do Plano para as comunidades e localidades abrangidas pelo mesmo (Ata nº 24, 2014). Aprovada a submissão da proposta do PPAN para discussão pública (com 6 votos a favor, 0 contra e 4 abstenções), surge na comunicação social títulos como “*Sintra aprova discussão pública para nova área comercial*” (Jornal de Notícias, 2014), “*Cidade da Sonae' na Abrunheira preocupa moradores e alguns autarcas*” (Jornal de Sintra, 2014) que imediatamente destacam a unidade comercial, desatendendo a todo o plano em discussão.

No seguimento das críticas ao plano, por surgir demasiado dependente de uma unidade comercial e de um investidor privado, numa das intervenções na

reunião de Câmara é referido que *“a verdade é que se sabe que não há 'almoços grátis'. Portanto, todas estas reestruturações do território têm de ser financiadas pelo sector público ou pelo sector privado. Como o terreno é privado o Concelho tem aqui uma grande oportunidade de requalificar uma zona que tem necessidade de requalificação, e essa requalificação tem de ser financiada”*(Ata nº 24, 2014, p. 78). Ainda no mesmo seguimento, refere-se que *“se olha para o território em Portugal e fora de Portugal, e vê-se, quanto à concentração de equipamento comerciais, que ela é a norma hoje desenvolvida”*, visa-se justificar a elevada densidade comercial com outros casos semelhantes onde a densidade é ainda maior defendendo-se que *“este tipo de operação tem muito a ver com as acessibilidades e com a localização, instaladas sobretudo nas periferias das grandes cidades”* (Ata nº 24, 2014, p. 78).

Na sessão extraordinária da assembleia de freguesia da União de Freguesias de Sintra, onde decorreu a apresentação do PPAN e, posteriormente, a participação de munícipes e autarcas, é visível a oposição da generalidade dos munícipes que intervieram e de alguns dos autarcas perante o exposto no PPAN, na medida em que não se ajusta às reais necessidades da população e do desenvolvimento local. Consequentemente, são criticados os moldes em que decorre a discussão pública, na medida em que apenas são cumpridos os requisitos legais, sem que se garanta o verdadeiro envolvimento e participação da população, isto é, sem que se garanta a participação cívica na definição de estratégias e propostas urbanas.

De destacar que, neste contexto, surge o *Movimento de Cidadania Não à Cidade Sonae em Sintra* que visa travar a construção de mais uma superfície comercial de grande dimensão no IC19. O Movimento cria uma petição online¹⁸ sendo questionado pela promotora da petição *“Até que ponto para ir ao encontro dos interesses de um privado, que não visa o interesse público, está a ser feito um plano de pormenor que vai alterar naquela zona o plano director municipal?”* (Jornal I, 2015). O Movimento pretende ainda alertar a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura) e a ICOMOS (Conselho Internacional

¹⁸ A petição online é criada em www.change.org e intitula-se por: *“Exigimos que não seja permitida a construção da “Cidade da Sonae” em Sintra”*.

de Monumentos e Sítios) para os impactos do PPAN na paisagem cultural classificada como Património da Humanidade.

Findo o prazo para discussão pública, é comunicado pelo presidente da Câmara que o PPAN não vai ser aprovado até que represente uma mais-valia, quer para o investidor, quer para os munícipes. Em resposta a tais declarações¹⁹, o *Movimento de Cidadania Não à Cidade Sonae em Sintra* elogia a sensibilidade do presidente da Câmara ao reconhecer que o PPAN não serve os melhores interesses da população e que deverá ser reajustado. Referindo, igualmente, que para tal decisão contribuiu a posição unânime das participações expressas nas sessões públicas, na petição que reuniu mais de 2100 assinaturas, nos requerimentos apresentados e nos vários pareceres desfavoráveis de associações do concelho e de partidos políticos, congratulando a participação cívica que ocorreu durante o período de discussão pública. O Movimento deixa como sugestão (i) promover mais sessões de esclarecimento, não só no âmbito do PPAN, na medida em que a população devidamente informada, participa ativamente e decide em consciência; (ii) garantir que determinadas ações contempladas no PPAN não fiquem dependentes do investimento privado, nomeadamente, a requalificação das infraestruturas, criação e requalificação das áreas verdes, preservação do património natural e cultural e promoção da requalificação e integração da AUGI. Por fim, defende-se que até à conclusão do PDM deverá suspender-se a aprovação do PPAN e de outros planos que pressuponham construção em área desocupadas.

Paralelamente, na comunicação social é publicado “*Cidadãos ‘travam’ projeto Cidade da Sonae*” (Correio de Sintra, 2015), contudo alguns meses depois surgem outras publicações, nomeadamente “*Sonae e Câmara de Sintra negociam investimento de 100 milhões de euros*” (Jornal de Negócios, 2015) e “*Sintra quer recuperar plano da ‘Cidade da Sonae’ junto ao IC19*” (Notícias ao Minuto, 2015), o que leva a questionar sobre o verdadeiro impacto da participação pública.

¹⁹ Através do comunicado do *Movimento de Cidadania Não à Cidade Sonae em Sintra*, em 2014, disponível em <https://drive.google.com/file/d/0B3a0oy9fV8I0X19GX1Rua0JMNTg/view>

5.3.1. O papel dos instrumentos de gestão territorial

Ao longo do Capítulo IV, foi analisado a evolução do processo de licenciamento de superfícies e unidades comerciais, porém, o caso particular da *Cidade Sona*, distingue-se pelo fato de surgir, intrinsecamente, associado ao Plano de Pormenor de Abrunheira Norte (PPAN). Assim sendo, e uma vez que o projeto não tem expressão física, visa-se a análise de instrumentos de gestão territorial (revistos, em vigor e em elaboração) aplicáveis em Sintra, tendo em conta a importância atribuída ao planeamento comercial.

Remetendo-nos à cronologia de acontecimentos, importa destacar que a elaboração e aprovação do PPAN tem sido um processo moroso e controverso, de salientar que o processo inicia em 1998 aquando a demonstração de interesse de investimento privado para a construção de uma unidade comercial na zona da Abrunheira do Norte, sendo deliberada a pertinência da elaboração do Plano de Pormenor que visasse a conciliação entre as propostas existentes e o desenvolvimento territorial. Nos anos seguintes, foram realizados estudos complementares ao plano, contudo a entidade privada, acabaria por se desinteressar pelo projeto. Somente, em 2012, é que a Câmara Municipal retoma a elaboração da proposta do plano, sendo esta apresentada em 2014, encontrando-se, atualmente, por aprovar.

Os instrumentos de gestão territorial considerados para a análise foram os seguintes: Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROT-AML), Plano Diretor Municipal (PDM), Plano de Urbanização e planos estratégicos tais como o Plano Municipal de Ambiente de Sintra (2004), Plano Verde do Concelho de Sintra (2005) e o Plano de Desenvolvimento Estratégico Sintra 2015 (2006).

A decisão de elaboração do Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROT-AML) surge do “*reconhecimento da existência de desequilíbrios na organização do território dos quais resultavam vastas zonas de ocupação desordenada*” (CCDR-LVT, 2002, p. 3287), sendo assim considerado como um instrumento estratégico fundamental para o ordenamento do território. O PROT-AML visa definir as estratégias para o desenvolvimento da AML,

sistematizar as principais normas e orientações compondo um quadro de referência para a elaboração de instrumentos de gestão territorial e assenta, fundamentalmente, nas seguintes áreas: (i) sustentabilidade ambiental; (ii) qualificação metropolitana; (iii) coesão socio-territorial e (iv) organização do sistema metropolitano de transportes.

Questões sobre a implantação de novas superfícies e unidades comerciais é salvaguardado que a configuração e estrutura do aparelho comercial deve seguir as orientações dos planos sectoriais em vigor. De forma abstrata, refere-se a necessidade de promover a articulação entre a hierarquia das tipologias comerciais, a estrutura e organização dos espaços e a sua envolvente, de indicar parâmetros físicos, funcionais e critérios de implantação, de acordo com a tipologia e dimensão das unidades que integram os objetivos de desenvolvimento económico, ordenamento do território e proteção ambiental e que visem a criação e/ou manutenção de uma rede de centralidades, devidamente articuladas e complementares.

É referido que a *“definição da localização ou o licenciamento dos grandes geradores de tráfego [nomeadamente equipamentos estruturantes e grandes unidades de comércio e serviços] devem ser obrigatoriamente precedidos de um estudo de impacte de tráfego, que avalie as consequências na rede viária e no sistema de transportes que lhe darão acessibilidade”* (CCDR-LVT, 2002, p. 3321), sendo que a localização dos grandes geradores de tráfego não deverá ocorrer em contradição com a hierarquia da rede viária, devendo-se elaborar um conjunto de normas a considerar para a localização dos grandes geradores de tráfego.

Sobre o Plano Diretor Municipal (PDM) é considerado o relatório de 1998, o regulamento publicado em Diário da República, em 1999, a revisão e proposta do plano apresentada em 2018, estando a revisão do PDM ainda em elaboração. No relatório de 1998, é destacada a importância do planeamento municipal, sendo colocado em causa o “esquema tradicional” do planeamento metropolitano, na medida em que o planeamento “desde cima” parece ineficaz. Ademais é referido que:

“parece necessário enfatizar a rejeição do sistema de decisão hierárquico e sequencial. Este esquema corresponde às posições tradicionais que apoiam mais uma filosofia formalista ignorante na natureza das necessidades e da rede de agentes e instituições

que constituem a realidade do quadro decisional [...] com evidentes consequências na construção das configurações territoriais” (CMS, 1998a, pp. 15–16).

Neste contexto é visível, que a perspetiva teórica que está na base do relatório do Plano Municipal de Sintra de 1998 defende o planeamento como um processo “*em primeiro lugar, de reabilitação, de correcção, de disciplina (das existências e das tendências herdadas), e, em segundo lugar, de saber avaliar as perspectivas de médio e longo prazo (num quadro de uma certa incerteza)*” (CMS, 1998a, p. 16).

A elaboração e implementação do PDM visa: (i) promover uma cultura de planeamento para o município; (ii) reforço da rede de acessibilidade e mobilidade do concelho em articulação com a área metropolitana, assegurando as compatibilidades funcionais e reduzindo as dependências; (iii) manutenção e redefinição da estrutura ecológica, reforçando os mecanismos de defesa e reequilíbrio dos sistemas naturais. No que se refere à temática do planeamento comercial, destaca-se neste relatório, a noção de que a intervenção dos poderes-públicos é de certa forma, condicionada, pelo clima comercial, pelas empresas e investidores.

O Regulamento do Plano Diretor Municipal do Concelho de Sintra, publicado em Diário da República em 1999, não referencia, de forma explícita, questões sobre o planeamento comercial, porém no que se refere à classificação de espaços, destacam-se os seguintes: (i) *espaços urbanos* onde se prevê a recuperação, renovação ou reconversão dos espaços degradados, sendo que estes espaços e/ou áreas livres sem um uso específico deverão contribuir para a satisfação de carências territoriais, nomeadamente, no que se refere à habitação, serviços, equipamento coletivos e rede ecológica, numa ótica de respeitar as especificidades e identidade local; (ii) *espaços urbanizáveis* que através de instrumentos de planeamento (Planos de Urbanização e Planos de Pormenor) deverão contribuir para reestruturação territorial, contentando o alastramento urbano desordenado, definindo zonas de defesa e amortização sobre a paisagem envolvente e reduzindo as ações prejudiciais às zonas sensíveis e circundantes, a criação de espaços verdes de dimensão adequada, qualificação da rede viária e a obtenção de desenhos urbanos qualificadores de urbanidade.

Mais recentemente, na proposta do plano, apresentado em 2018, Sintra estabelece como visão estratégica “a obtenção de um território ordenado, harmonioso e diversificado que promova o desenvolvimento económico sustentável numa perspetiva integrada – população, economia e ambiente -, e a valorização dos espaços que o compõem reforçando a sua identidade e melhorando a qualidade de vida das populações” (CMS, 2018, p. 38). Neste relatório as questões associadas com o planeamento comercial não são explicitamente consideradas, as atividades comerciais integram em espaços de atividades económicas, de forma indiferenciada.

A proposta de revisão do PDM, desenvolve um Modelo de Desenvolvimento Territorial (MDT) que procura demonstrar o que “Sintra quer para o seu território” (CMS, 2018, p. 42), definindo para tal unidades territoriais, procurando estabelecer um sistema territorial, devidamente, integrado e complementar. A Figura 27 representa o MDT, sendo visível a divisão nas seguintes unidades territoriais: cidade policêntrica, zona económica especializada, serras, ruralidade atlântica litoral urbano, interior agrícola.

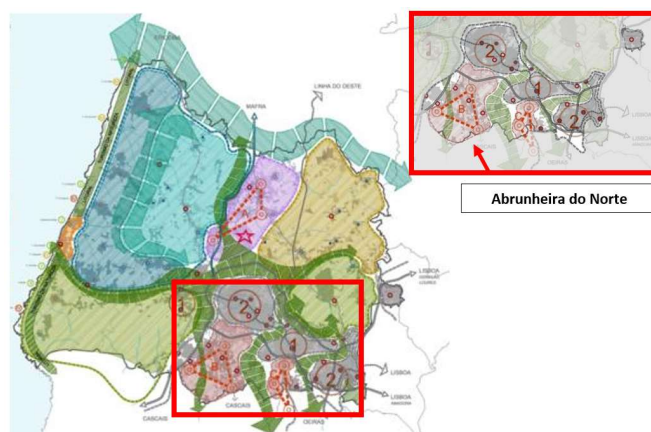


Figura 27: Área do PP de Abrunheira do Norte no Modelo de Desenvolvimento Territorial
Fonte: Adaptado de CMS / PDM, 2018

No que se refere à área abrangida pelo Plano Pormenor da Abrunheira do Norte, denota-se que é, por um lado, uma área identificada como um polo de desenvolvimento assente nas atividades terciárias e logísticas sendo definidos objetivos, tais como, potenciar o aproveitamento de recursos endógenos, promover a regeneração territorial e dinamizar a indústria existente potenciando usos complementares. Por outro lado, está inserida nesta área a AUGI, designada de

Colónia e Sesmarias, área esta que se encontra inserida em REN na tipologia de “áreas relevantes para a sustentabilidade do ciclo hidrológico terrestre” (CMS, 2018, p. 297).

No que se refere ao Plano de Urbanização (PU), este foi elaborado em 1949, pelo arquiteto Etienne de Gröer, posteriormente, publicado em Diário de República em 1996, encontrando-se, atualmente, em vigor, apesar de em 2008 ter sido apresentado um programa preliminar para a sua revisão. No que se refere a questões de planeamento comercial, tal plano acaba por estar desajustado à realidade atual. O PU assume que Sintra estaria dividida em zonas, onde predominariam determinadas características, uma delas seria denominada de “pequenas zonas comerciais das extensões”, sem, no entanto, definir qualquer estratégia e de atender às características das unidades comerciais (CMS, 1996, p. 6518).

Em 2008, é apresentado um programa preliminar, na medida em que o atual PU se tornou de difícil aplicação e execução, tornando-se inviável o enquadramento das operações urbanísticas, devido à desatualização perante as condições económico-sociais, culturais e ambientais. As principais diretrizes para a revisão do PU de Sintra relacionam-se com a conservação do carácter pitoresco de Sintra, a proteção ambiental, proteção patrimonial e cultural, proteção e preservação das paisagens e vistas panorâmicas.

O Plano Municipal de Ambiente de Sintra (PMAS), surge em 2004, este plano enquadra-se na Agenda 21 (Plano de Ação das Nações Unidas para o Ambiente Sustentável no Século XXI) que *“através de um processo contínuo, interativo e multi-sectorial, conduz à implementação de um modelo integrado de desenvolvimento que respeita e promove a qualidade de vida e do ambiente no concelho de Sintra”*, e assenta nos seguintes objetivos: (i) caracterização e diagnóstico ambiental; (ii) definição de estratégias integradoras; (iii) incentivar a cooperação e formação de parcerias entre diversos atores locais; (iv) promover a participação dos cidadãos, respondendo às suas aspirações.

Ao nível da questão comercial é referido, no diagnóstico, que *“a própria estrutura de desenvolvimento económico do concelho, levou à concentração de elevado número de parques comerciais/industriais em torno dos principais acessos,*

gerando uma dinâmica de tráfego intra e interconcelhia com alguma representatividade” (CMS, 2004a, p. 227), na ótica de intensificação e sobrecarga da rede viária, atendendo às consequências ambientais daqui advindas. De destacar que o mote deste plano assenta na consolidação da estrutura ecológica municipal, salvaguardando um *continuum natural*.

O Plano Verde do Concelho de Sintra (PVSintra), visa a delimitação da estrutura ecológica municipal, em conciliação com as propostas de revisão do PDM. O plano assenta num modelo de ordenamento que se baseia na *“aceção complexa do desenvolvimento e construção da paisagem humanizada, assente nas suas estruturas naturais e culturais, tendo por objectivo a aplicação dos princípios da sustentabilidade da paisagem”* (CMS, 2005, p. 1). Esta metodologia visa contrariar a visão predominante na legislação, na qual o ordenamento do território assenta na definição e delimitação territorial de usos dominantes, características de determinadas áreas. Ao longo do plano é visível uma perspetiva crítica aos modelos de planeamento que se baseiam no zonamento, defendendo-se que a paisagem urbana não conhece fronteiras estanques e, portanto, é necessário um *“planeamento de natureza diferente, capaz de absorver as inevitáveis alterações e mutações dos espaços”*, um planeamento baseado em sistemas contínuos (CMS, 2005, p. 9).

Por último, o Plano de Desenvolvimento Estratégico – Sintra 2015 (PDES), apresentado em 2006, enumera os seguintes vetores estratégicos: (i) *Melhor Gestão do Território* propondo-se um novo paradigma de gestão territorial que atenda à concorrência territorial, assente no planeamento estratégico e no desenvolvimento de parcerias público-privadas de forma a atrair investimento e criar dinamismo; (ii) *Dinamizar a Economia e o Emprego*; (iii) *Melhor Ensino*; (iv) *Mais Saúde*; (v) *Mobilidade de qualidade*; (vi) *Inverter o ciclo de marginalidade*; (vii) *Garantir a sustentabilidade ambiental*.

No diagnóstico realizado, destaca-se a preocupação com o comércio tradicional, sendo necessário preservá-lo de forma a fortalecer uma imagem de distinção e qualidade, em particular na área designada de Sintra “Romântica” (que incluiu a freguesia de São Pedro de Penaferrim, e a área delimitada do Plano Pormenor de Abrunheira do Norte). Grande parte da área abrangida pela Sintra

“Romântica” pertence ao Parque Natural Sintra-Cascais que revela a excelência do património natural, contudo devido ao processo de expansão urbana, esta área (designada pela UNESCO como zona de tampão de proteção à Paisagem Cultural) encontra-se ameaçada, podendo levar à sua descaraterização.

Neste contexto, é ainda referido que as novas unidades comerciais e industriais que proliferaram têm contribuído para o acentuar do desequilíbrio e descaracterização, com efeitos irreversíveis (esta descaracterização não mostra sinais de ser travada). Por outro lado, a instalação de unidades industriais e comerciais poderá ser entendida como elementos de dinamização territorial. No que se refere ao processo de licenciamento demonstra-se como *“um processo moroso, desmotivante e, em certos casos, de uma grande ineficiência, o que conduz à desmobilização de possíveis investidores”* (CMS, 2006, p. 215).

Em síntese, destaca-se uma certa desatualização dos instrumentos de gestão territorial, na medida em que as propostas mais recentes ainda se encontram por aprovar. Para além disso, tendo em conta o contexto territorial, destaca-se a existência de planos estratégicos que assentam predominantemente em questões ambientais e ecológicas. No que se refere ao planeamento comercial, pouco é referido, sendo que a temática não é percecionada por si só, mas incorporada no conjunto de atividades económicas, não atendendo às particularidades e aos impactos das superfícies e unidades comerciais.

5.3.2. A participação pública enquanto mediador de estratégias territoriais?

O caso *Cidade Sonae* surge, intrinsecamente, associado ao Plano Pormenor da Abrunheira do Norte (PPAN) que pretende constituir-se como um instrumento de requalificação, assente no objetivo de promover o remate do sistema urbano (remate comercial, industrial e residencial), para além disso pressupõe a valorização ambiental do sistema ecológico e o enquadramento paisagístico em consonância com a Serra de Sintra (CMS, 2014).

No programa preliminar, apresentado em 1998, são definidos objetivos assentes nos seguintes vetores: sistema rodoviário, sistema de paisagem, sistema de equipamentos coletivos e sistema de atividades (CMS, 1998b). Contudo,

verificar-se-á com as intervenções da sociedade civil que a construção de mais uma unidade comercial é incompatível com os objetivos apresentados, na medida em que teria um impacto negativo na estrutura viária, que se apresenta como débil e incapaz de responder à movimentação existente; no que se refere ao sistema de equipamentos coletivos este não seria adequado às reais necessidades locais, relativamente ao sistema de atividades existe já uma elevada densidade comercial, pelo que não se justifica o acentuar da mesma.

Atendendo à cronologia dos acontecimentos destaca-se que, em 1998, é deliberada a elaboração do PPAN, sendo publicada em Diário da República, em 2001. Em 2010, decide-se arquivar o plano, pois não existia mais interesse por parte do promotor privado. Em 2012, porém, a SONAE adquire os terrenos à Carrefour o que leva à retomada do PPAN, sendo este, posteriormente, apresentado em Reunião de Câmara e depois submetido a discussão pública, permanecendo por aprovar. Portanto, atendendo à cronologia e ao porquê de determinadas decisões, poderemos destacar três aspetos: (i) processo demasiado moroso; (ii) elevada dependência de investimento privado; (iii) importância da participação pública.

No que se refere à morosidade do processo, destaca-se que estamos perante um Plano de Pormenor que é iniciado em 1998, mas apenas em 2014 é submetido a discussão pública. Passados mais de vinte anos, o PPAN ainda se encontra por aprovar. Apesar do plano ter passado por atualizações, o certo é que assenta nos mesmos objetivos e apresenta uma proposta idêntica para a reconversão urbana da área delimitada. Esta morosidade não é exclusiva deste plano, de facto existe um aumento na complexidade do planeamento urbano, que carece de análises complexas que incluam diversas áreas de conhecimento. Para além do planeamento físico, é necessário atender às sociabilidades, encontrar mecanismos que sustentem as propostas e instrumentos que permitam a aplicação prática dos regulamentos (Costa, 2006), de referir ainda que a elaboração de planos associa-se a um processo administrativo que nem sempre é compatível com a urgência das oportunidades que surgem, o que conduz à perda de investimento e de criação de novas infraestruturas.

A morosidade do processo e o “prolongar de operações e procedimentos

muito para além do seu tempo de enquadramento histórico, em concretizações por vezes anacrónicas” confere ao espaço urbano uma transversalidade temporal, criando uma “justaposição, no mesmo espaço físico, de diferentes influências, intervenientes e requisitos” (Costa, 2006, p. 245).

No caso dos Planos de Pormenor, tendo em conta que são planos detalhados e de natureza regulamentar, podem, em contextos de incerteza, originar um efeito paralisador. Torna-se, portanto, necessária a flexibilização destes planos e a complementaridade com planos estratégicos, mais orientadores “com maior margem de discricionariedade, favorecendo a negociação com os agentes urbanísticos” (Pais, Carvalho, & Sousa, 2013).

Para a morosidade do processo contribuiu, também, a elevada dependência de investimento privado. Denote-se que o PPAN surge em 1998, visando enquadrar as intenções de investimento, contudo o interesse privado desmoronou ao longo dos anos, levando ao seu arquivo. Mais tarde, um outro promotor adquire grande parte dos terrenos abrangidos pelo PPAN e, demonstrando interesse em prosseguir com o investimento é retomada a sua elaboração, estando ainda por aprovar.

Esta situação não é anómala, até porque num contexto de escasso investimento público, caberá aos promotores privados contribuir e promover operações urbanísticas e “fazê-lo pode implicar alterar os planos em vigor, ou mesmo, em situações que impliquem grande alteração da realidade, proceder à revisão do plano”, contudo caberá ao poder político avaliar “o benefício das pretensões [...] garantindo que as regras do mercado não se sobrepõem às do interesse público” (Pais et al., 2013, p. 1).

No entanto, será necessário esclarecer e definir os objetivos do interesse público, de forma a que o mesmo seja facilmente reconhecido, evitando que “os interesses privados, muitas vezes camuflados em propósitos de «interesse público»” se sobreponham aos princípios do ordenamento do território (Pais et al., 2013, p. 8).

Segundo Pais et al. (2013, p. 9):

“[a] conjuntura atual favorece não só uma atitude de «aproveitamento cego da iniciativa», que desconsidera externalidades negativas - funcionais, ambientais e outras - mas também um clientelismo alicerçado na urgência de «não deixar fugir o grande investidor». Mais do que nunca, é essencial distinguir quais as iniciativas urbanísticas

que configuram uma oportunidade, distinguindo-as, desde logo, de pretensões indesejáveis ou sem relevância para a qualificação do território”.

O projeto *Cidade Sonae* é analisado nesta ótica questionando-se, portanto, até que ponto o PPAN surge, somente, para legitimar e dar resposta ao interesse privado, sobrepondo-se às reais carências territoriais. Neste caso, importa atender à participação pública, em que moldes ocorre, qual a perspetiva da sociedade civil e os resultados provenientes da discussão pública.

Ao longo do processo de elaboração do PPAN, a participação pública decorre conforme os requisitos mínimos legais estabelecidos com o Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de setembro que refere que “*ao longo da elaboração dos planos municipais de ordenamento do território, a Câmara municipal deve facultar aos interessados todos os elementos relevantes para que estes possam conhecer o estágio dos trabalhos e a evolução da tramitação procedimental, bem como formular sugestões à autarquia e à comissão mista de coordenação*”. Assim sendo, em 2001 é publicado, em Diário da República, a elaboração do PPAN, permitindo a formulação de sugestões e apresentação de informações durante o período de 30 dias. Em novembro de 2014, procede-se à abertura do período de discussão pública, decorrendo durante 22 dias, sendo possível participar através de requerimento dirigido ao presidente da Câmara com as respetivas reclamações, observações, pedidos de esclarecimento e sugestões. A dezembro de 2014, no seguimento das sessões públicas realizadas, procede-se ao alargamento do período de participação até 9 de janeiro de 2015.

No caso do Plano Pormenor de Abrunheira do Norte e tendo em conta que o mesmo gera contestação pública, devido, sobretudo, ao complexo comercial previsto no plano de pormenor, é criado um *Movimento de Cidadania Não à Cidade Sonae em Sintra*. Este movimento, visa promover a participação pública incentivando a população local a apresentar requerimentos, durante o período de discussão pública, de forma a reforçar a discordância com o projeto, mais particularmente com a construção do empreendimento comercial, exigindo que não seja construída a *Cidade Sonae*, defendendo-se a preservação da paisagem natural e a reabilitação urbana.

No âmbito do projeto em causa, a sociedade civil intervém, essencialmente, sob três formas, a primeira denominaremos de participação pública que ocorre a par com o enquadramento legal em vigor e, portanto, passa pela possibilidade de durante a elaboração do plano os habitantes apresentarem sugestões ou informações; a segunda associa-se à discussão pública, momento igualmente enquadrado legalmente que possibilita a apresentação de sugestões, reclamações ou observações, sendo que podem existir eventuais sessões públicas (no caso do PPAN decorreram seções públicas para apresentação do plano), a terceira denomina-se de intervenção pública, na medida em que no caso do PPAN existiu a necessidade participar ativamente, criando uma petição online, capaz de gerar assinaturas suficientes para a inviabilização da aprovação do plano e fomentado a discussão e participação.

Ao longo deste processo é, em vários momentos, criticada a forma como se promove (ou segundo os críticos não se promove) a participação pública na medida em que apenas são cumpridos os requisitos mínimos legais, sem que seja, de facto, procurado estabelecer e criar um ambiente participativo e de cooperação, visando a concertação da proposta do plano. Denote-se que numa das seções públicas²⁰ são pronunciados comentários, por parte do locais, como: *“quanto à consulta pública [...] é um bocadinho uma paródia”*, *“o conteúdo atual do PPAN, no seu conjunto não é um documento muito acessível para a maioria da população entender, a informação é muito técnica”* e *“aquilo que também me chocou foi a forma como o Sr.º Presidente da Câmara Municipal se referiu a este plano...é a Cidade da Sonae”*. Por parte dos representantes políticos das freguesias locais é ainda referido que: *“a junta de freguesias não tem sido ouvida, não tem sido consultada...”*, *“não há um planeamento integrado e não há um pensamento estratégico sobre Sintra, sobre o património, sobre a natureza”*, *“direitos e compromissos...é sempre uma argumentação dada pelas autarquias, todas, para justificar algumas destas intervenções. Porque há direitos adquiridos...bem os direitos adquiridos são expectativas, não é uma lei e há compromissos assumidos. Sim senhora, mas há os compromissos com a população, há os direitos da*

²⁰ Na sessão extraordinária da Assembleia de Freguesia da União das Freguesias de Sintra, do dia 12 de novembro, que visava debater o Plano Pormenor de Abrunheira do Norte (PPAN).

população, da qualidade de vida e do futuro”.

É, portanto, necessário promover um processo de participação efetiva, de forma a compatibilizar os objetivos de determinado plano com as necessidades apresentadas pela população, no sentido de atribuir poder aos cidadãos (Pinto, 2011). É essencial ir para além da publicação de editais que referem o período para a participação e/ou discussão pública, sendo a participação maioritariamente realizada através da apresentação de requerimentos e contrariar o carácter técnico dos documentos disponibilizados para a discussão. Uma vez que a participação pública é essencial para identificar as necessidades e preferências dos cidadãos, permite um conhecimento privilegiado sobre determinado local, na medida em que são os cidadãos os principais conhecedores das dinâmicas vivenciais, permite uma maior justiça social (se todos os grupos participarem) e maior legitimidade para as decisões públicas (se efetivamente atenderem aos contributos dos cidadãos) (Innes & Booher, 2004).

5.4 - Análise comparativa dos casos em análise

O município de Évora é o maior centro urbano do Alentejo, destaca-se pela sua importância regional e sub-regional e apresenta uma dinâmica de desenvolvimento crescente sustentada nos valores patrimoniais e culturais (CME, 2008b). Nas últimas décadas, é visível a adoção de uma visão estratégica que vise o desenvolvimento territorial, promovendo inovação e maior competitividade, mas assente na valorização e preservação patrimonial e na exaltação da identidade histórica.

Ao nível do planeamento estratégico, Évora tem sido pioneira na adoção e elaboração de planos de desenvolvimento estratégico, sendo que a definição e adoção de medidas de reestruturação estratégica do espaço urbano encontram aqui aplicabilidade (Simplício, 1999). Um dos aspetos a destacar no caso de Évora é a importância atribuída à preservação e dinamização do centro histórico e, paralelamente, do comércio tradicional/local, apesar de ser igualmente explícita a necessidade de reestruturar o espaço urbano perante a emergência de novas centralidades, assegurando a reestruturação funcional do crescimento extramuros

e a articulação da cidade como um todo (CME, 2007b).

Por sua vez, o município de Sintra integra a Área Metropolitana de Lisboa (AML), sendo um dos concelhos mais populosos. No que se refere à estrutura económica destaca-se a existência de um processo de terciarização e, tendo em conta, o retrato territorial ressalta-se a diversidade de realidades²¹ que demarcam e reestruturam o território, nomeadamente o Centro Histórico (área classificada pela UNESCO como paisagem cultural), as centralidades urbanas, áreas industriais, a zona litoral e núcleos históricos e rurais tradicionais (CMS, 2019).

No que se refere ao ordenamento do território, tem sido reforçada a necessidade de implementar uma cultura de planeamento e gestão urbana, sendo que nem sempre os instrumentos de gestão territorial se mostraram capazes de travar e/ou minimizar determinadas as disfunções. Sendo que para tal,

“contribuem a complexidade e difícil resolução dos problemas existentes, a diversidade de entidades envolvidas (públicas e privadas), a dependência municipal dos financiamentos da actividade construtiva, a herança de um processo de gestão territorial e de licenciamentos aprovados pouco consentâneos com o desenvolvimento equilibrado do território” (CMS, 2004b).

Um dos aspetos que se destaca, no caso de Sintra é a importância atribuída à estrutura ecológica e ao património histórico-cultural e paisagístico.

Neste subcapítulo pretende-se a análise comparativa dos casos anteriormente analisados, assim sendo, a abordagem incide sobre os seguintes tópicos: (i) contexto social e territorial; (ii) dos interesses privados às parcerias público-privadas; (iii) participação pública; e (iv) compatibilidade com os instrumentos de gestão territorial.

Contexto Social e Territorial

No caso de Évora, a proposta para a implantação do centro comercial analisado, surge no ano de 2005, sendo o primeiro com impacto regional a ser implantado na região do Alentejo. Simultaneamente, surgem outras propostas para a implantação de unidades comerciais, porém, na impossibilidade de acolher todas

²¹ Sintra apresenta uma diversidade territorial fruto da sua morfologia e história, a destacar o Centro Histórico de Sintra, a Serra de Sintra e Serra da Carregueira, a existência de diversas linhas de água e a sua orla costeira (CMS, 2019).

elas, é realizado um estudo sobre a *Avaliação dos Impactos dos Centros Comerciais de Évora*, promovido pela Câmara Municipal, avaliando a viabilidade de cada um dos empreendimentos, chegando à conclusão que, tendo em conta o programa e a localização de cada um desses projetos, nenhum seria o desejável para o município.

Ao nível da legislação, para a aprovação de unidades comerciais, vigorava a Lei nº 12/2004, de 30 de março de 2004 que assentava numa lógica mais estratégica, visando maior competitividade e coesão social, admitindo os resultados insuficientes produzidos pela anterior legislação.

O projeto previa a construção de uma unidade comercial com cerca de 25.000m² de ABL, localizado na periferia da cidade, numa área, essencialmente, industrial. Esta localização levantaria a questão sobre a compatibilidade com o centro histórico e o comércio tradicional/local na medida em que afetaria a sua dinamização e revitalização. Neste seguimento, sendo o centro histórico de Évora classificado pela UNESCO como património mundial, é clara a preocupação com a sua sustentabilidade e capacidade competitiva perante uma nova estrutura comercial.

No caso de Sintra, a proposta da implantação da unidade comercial em análise, surge no ano de 1998, associada ao Plano de Pormenor da Abrunheira do Norte. Porém, só em 2014 é que a proposta do PPAN é finalizada e apresentada em sessão pública. Ao contrário de Évora, em que o projeto comercial era o primeiro de impacto regional, no caso de Sintra existia já uma elevada densidade comercial, existindo, no entanto, defensores desta localização justificando-se que “*é norma hoje desenvolvida*” na medida e que “*este tipo de operação tem muito a ver com as acessibilidades*”, que “*acontecem não só pela vontade dos investidores que procuram rentabilizar os seus investimentos e racionaliza-los, mas também por uma lógica de desenho urbano*” (Ata nº 24, 2014, p. 78).

O plano previa, para além da construção de uma unidade comercial, a reconversão urbanística de uma AUGI, requalificação de áreas industriais desocupadas e/ou ao abandono e a ainda contribuir para a definição e reestruturação da estrutura ecológica municipal, através da construção de um parque urbano. No caso de Sintra, a questão que mais se destaca associa-se à

inviabilidade da construção de mais uma unidade comercial numa área que se caracteriza por uma elevada densidade comercial e por se considerar uma área de proteção à Serra de Sintra.

Dos interesses privados às parcerias público-privadas

Um dos argumentos centrais da análise crítica ao planeamento dos centros comerciais é a prevalência dos interesses privados sobre o interesse público, existindo uma aparente incompatibilidade. E se o centro comercial é um empreendimento, essencialmente, de cariz privado, pressupõe-se que a definição da sua localização seja determinada, essencialmente, por fatores económicos (Fernandes & Chamusca, 2014), isto é, o promotor avalia em primeira estância o custo-benefício do empreendimento atendendo às lógicas de competitividade do mercado.

Sendo os centros comerciais, entendidos como estruturas marcantes na cidade contemporânea, capazes de potenciar novas centralidades urbanas, intervindo na dinâmica territorial, torna-se pertinente colocar a questão sobre a capacidade de atuação e regulação, por parte do Estado. Defendendo-se a perspetiva adotada por Cabral (2004, p. 35), onde “o argumento da defesa de uma abordagem «*market-free*» é tão falso como a do existência do «*perfect government*» ou «*perfect-planning department*»”.

Nos estudos de caso analisados, denota-se que os projetos advêm da iniciativa privada, não existindo, propriamente, um quadro de políticas urbanas estratégicas que delimitem e/ou identifiquem potenciais áreas de localização, nem parcerias público-privadas que visem a compatibilização de interesses.

No caso de Évora, verificou-se uma preocupação com o impacto das unidades comerciais, porém o mesmo surge após a aprovação do projeto analisado e, apesar do estudo apresentar reticências na execução do projeto (atendendo ao programa e localização do mesmo), tal não impede que o mesmo prossiga, até porque é referido por representantes do governo local que não é aceitável colocar em causa a autorização de instalação, justificando-se que o “*promotor tem todas as expectativas criadas. Os seus direitos são perfeitamente legítimos*” e fazê-lo levaria a que a Câmara estivesse disposta a “*suportar o descrédito completo entre*

os potenciais promotores do concelho, e ainda mais grave, indemnizar em largos milhões de euros o promotor” (Ata nº 23, 2009, p. 36). Enquanto isto, a localização entendida como desejável para a implantação de um empreendimento comercial, definida no Plano Pormenor dos Leões e reforçada pelas conclusões do estudo sobre o impacto dos centros comerciais, acaba por ser desconsiderada, na medida em que não existiu interesse, por parte de promotores privados.

No caso de Sintra, o projeto comercial é integrado num Plano de Pormenor, mas advém da necessidade de compatibilizar com os interesses privados, que pretendiam investir num empreendimento comercial, necessitando, para tal, de um enquadramento legal, que o viabilizasse. Sendo referido, por parte de representantes do governo local, que *“não há ‘almoços grátis’. Portanto, todas estas reestruturações do território têm de ser financiadas pelo sector público ou pelo sector privado”* (Ata nº 24, 2014, p. 78).

Neste contexto, revela-se a importância das parcerias público-privadas²², contribuindo para a complementaridade e criando *“situações híbridas, em que o papel da administração pública e do planeamento se articulam e complementam com os interesses da sociedade civil e do mercado sob práticas e formas institucionais denominadas de sistemas de governança”* (Cabral, 2004, p. 46). Sendo essencial a promoção de uma gestão participada, cabendo à administração pública a definição de estratégias orientadoras, de prioridades e hierarquização²³ de objetivos, suficientemente, moldáveis às mudanças sociais às alterações do contexto, capazes de integrar diferentes propostas, assegurando a visão do conjunto (Portas, Domingues, & Cabral, 2012).

Participação Pública

O conceito de governança visa promover configurações de administração e processo de tomada de decisão mais partilhadas e em rede, envolvendo diversos atores, quer sejam públicos, privados ou associativos. No entanto, estas novas configurações associam-se a soluções diversas, *“umas desenvolvidas numa ótica*

²² O ICSC destaca, como um bom exemplo, o caso do Fórum Aveiro, resultado de uma parceria público-privada que visou a integração do centro comercial no centro da cidade contribuindo para a dinamização e revitalização do espaço urbano envolvente (ICSC, 2008).

²³ Em *“oposição à mera listagem de desejos, desígnios vagos ou temas politicamente corretos (sustentabilidade ambiental, económica, social, etc.)”* (Portas et al., 2012, p. 179).

de mercado, apostando em formas de envolvimento ativo de atores privados (parcerias público-privado, por exemplo), outras orientadas por uma ótica civilista, privilegiando práticas de contratualização da delegação de competências em IPSS e outras organizações emanadas diretamente da sociedade civil” (Ferrão, 2016, p. 6).

Ora, as vantagens da participação pública são amplamente reconhecidas, alargam o leque de questões a considerar para análise, contribuem para o enriquecimento de soluções e a aceitação das mesmas, legitimando as decisões políticas (Delgado, 2013). No entanto, existem diversos tipos de participação, tal como, a *não-participação*, *pseudoparticipação* e *poder do cidadão* onde existe participação efetiva, sendo que cada tipo de participação agrega diferentes níveis (Arnstein, 1969; Pinto, 2011).

Nos casos analisados, encontramos diferentes níveis de participação. No caso de Évora, em momento algum, é referida a participação pública e/ou o envolvimento da sociedade civil no processo de tomada de decisão. Porém, assume-se que a mesma tenha consistido na *informação* e *consulta*, atendendo aos termos mínimos exigidos por lei²⁴, que define que estes tipos de empreendimentos carecem de consulta pública. Assim sendo, apesar do tipo de participação não ser claro nos vários documentos analisados, não classificaremos como *não-participação*, na medida em que é definido um momento específico para que a mesma ocorra, nomeadamente, ao nível da *consulta*.

No caso de Sintra, a questão da participação pública é diversas vezes salientada, na medida em que condicionou a aprovação do projeto. Admite-se, assim, a existência de participação ao nível da *informação*, sendo disponibilizada em relação ao processo a desenvolver (mesmo que utilizando uma linguagem demasiado técnica), ao nível da *consulta*, sendo organizadas apresentações públicas com o intuito de apresentar o projeto à população local, dando lugar a diferentes apreciações (mesmo que apenas na fase final do projeto), e por fim, ao nível do *apaziguamento*, denota-se que surgiu um movimento de cidadania contra o projeto, sendo necessário dar resposta às principais críticas apontadas.

²⁴ Estando estabelecido na Lei nº 12/2004 que a instalação de conjuntos comerciais com área bruta locável igual ou superior a 15000m² ficaria sujeita a consulta pública.

Assim sendo, apesar de os casos analisados apresentarem diferentes níveis de participação, é possível inserir ambos na categoria *pseudoparticipação*, visto não ser garantido que a intervenção da sociedade civil seja atendida pela administração pública, a entidade detentora do poder para a decisão. Mesmo que com repercussões diferentes, o facto é que a participação ocorre, essencialmente, através de processos consultivos, numa fase final do projeto, sem que seja garantida a participação na fase de definição de objetivos e estratégias do plano, distanciando-se de processos participativos de codecisão que permitem uma participação democrática (Ferrão, 2016).

Compatibilidade com os Instrumentos de Gestão Territorial

Ao longo da análise aos casos práticos, procurou-se contextualizar as propostas das unidades comerciais com os instrumentos de gestão territorial, isto é, analisou-se de que forma é que os diversos instrumentos de gestão territorial referenciam a implantação de unidades comerciais e qual a importância atribuída ao planeamento comercial.

Dessa análise resulta o seguinte quadro síntese:

	PROT	PDM	PU	PDE	ÉvoraCom	POR Alentejo	PMAS	PVCS
Évora	(+++)	(++)	(+/-)	(+/-)	(+/-)	(+/-)	x	x
Sintra	(+++)	(+/-)	(+/-)	(++)	x	x	(+/-)	(+/-)
(+/-)	Não é explícito na temática do planeamento comercial, porém como se trata de um plano de desenvolvimento territorial, admite-se a sua influência indireta.							
(++)	Denota-se a preocupação com as dinâmicas urbanas geradas pelas atividades comerciais.							
(+++)	Aborda as questões sobre as atividades comerciais e a necessidade de planeamento comercial de forma integrada com o sistema urbano.							
X	Não Aplicável							

Figura 28: Quadro síntese dos instrumentos de gestão do território

Fonte: elaboração própria

De forma geral, os instrumentos de gestão do território abordam em diferentes perspetivas e com diferentes níveis de profundidade a temática do planeamento comercial. São os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) que, visando definir a estratégia de desenvolvimento territorial, mais se debruçam sobre o impacto das atividades comerciais e, conseqüentemente, sobre a necessidade de instituir mecanismos de planeamento, contudo referem que a

definição de requisitos para a sua localização deverá ser abordada nos instrumentos de aplicabilidade municipal. O PROT-AML (2002) visa estabelecer-se como um instrumento estratégico, definindo um quadro de referência para elaboração dos instrumentos de gestão urbana, reconhecendo os desequilíbrios na organização do território. Sobre as atividades económicas é referido que os instrumentos de gestão territorial deverão, por exemplo: (i) indicar critérios para a implantação, organização e estruturação das áreas comerciais, *“integrando os objectivos e orientações de desenvolvimento económico, de ordenamento e ambiente e respeitando as orientações dos planos sectoriais, caso existam”*; (ii) criar uma carta que incida sobre as concentrações comerciais; (iii) *“integrar as actividades comerciais e os serviços na configuração e organização dos espaços, estabelecendo critérios e parâmetros físicos e funcionais de localização e implantação, de acordo com a tipologia e dimensão das unidades”*; (iv) *“considerar as dinâmicas introduzidas pelas novas acessibilidades na paisagem rural, acautelando os valores cénicos e a identidade da paisagem fundamentais para a actividade turística”* (CCDR-LVT, 2002, p. 3322).

O PROT-A (2010) visa a definição de opções estratégicas, sendo que, sobre a localização de grandes superfícies comerciais é referido que *“a localização de novos empreendimentos comerciais deve realizar-se segundo uma concepção urbanística integradora, cuidando os valores de ordem ambiental e urbanístico, de forma a contribuir para o reforço da centralidade, permitir o acesso adequado em transportes colectivos e em boas condições para o acesso pedonal. Não é admissível a sua localização fora dos perímetros urbanos”* (CCDR-A, 2010, p. 3026).

Os Planos Diretores Municipais, por sua vez, não refletem as orientações do PROT, na medida em que, acabam por não definir concretamente estratégias e requisitos para a localização de unidades comerciais, sendo que estão muito assentes no zonamento funcional. De certa forma, estes acabam por não conseguir dar resposta às oportunidades de desenvolvimento territorial demonstrando-se como incapazes de estruturar o território, devido à falta de uma estratégia de desenvolvimento territorial (Pais et al., 2013).

Os Planos de Urbanização, têm um carácter mais normativo, sendo o PU

mais assente na regulamentação quantitativa da edificabilidade, assim sendo, o PU de Sintra (1996) encontra-se desajustado face à atual realidade e diversidade de tipologias comerciais. O PU de Évora (2011a), por sua vez, admite a necessidade de se definirem requisitos para a admissão de novos estabelecimentos comerciais, em consonância com o regulamento próprio.

Os Planos de Desenvolvimento Estratégico visam desenvolver uma estratégia para o desenvolvimento territorial, assente nas características do próprio território, apresentado assim visões estratégicas diferenciadas, e em quanto que no caso do PDE de Évora o planeamento comercial não é uma prioridade, no caso do PDE de Sintra existe uma preocupação maior com as novas unidades comerciais, pois estas têm contribuído para o acentuar do desequilíbrio e descaracterização, com efeitos irreversíveis, por outro lado, admite-se que estes elementos urbanos poderão contribuir para a dinamização territorial, sendo assim fulcral estabelecer uma estratégia de planeamento.

Por fim, foram ainda analisados outros planos de carácter estratégico, nomeadamente, o ÉvoraCom que assenta numa ótica de revitalização do comércio tradicional; o POR-Alentejo sendo este mais vago nas questões do planeamento do comércio, mas refere a existência de um défice na complementaridade entre bens e serviços; o Plano Municipal de Ambiente de Sintra que aborda a temática do comércio atendendo ao impacto que as estruturas comerciais têm no meio ambiente e na rede viária, gerando sobrecarga e poluição ambiental; e o Plano Verde do Concelho de Sintra que aborda, a necessidade de, estrategicamente, reestruturar e definir a estrutura ecológica municipal.

Todos estes planos, mesmo que não abordando a temática do planeamento comercial, acabam por ter influência na gestão do território, na criação de novas dinâmicas urbanas e na compatibilidade ou não com a implantação de unidades comerciais. É necessário ter em atenção que uma não política tem igualmente efeitos no território, isto é, mesmo quando o planeamento comercial não é considerado nos instrumentos de gestão urbana, o facto de não existir uma estratégia política que vise o desenvolvimento sustentável e coeso da rede de estruturas comerciais, acaba por ter repercussões, muitas das vezes, irreversíveis para o território.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As dinâmicas territoriais e a própria (re)construção do espaço são o reflexo das dinâmicas sociais, do conjunto de normas, valores e das políticas vigentes num determinado sistema espaço-tempo. Neste contexto, considerou-se pertinente uma abordagem à cultura de consumo, admitindo-se que diversas esferas da vida social acabam por se reorganizar segundo os princípios de ordem consumista (Lipovetsky, 2007; Miles & Paddison, 1998). Sendo os novos estilos de vida associados à era do consumo, fenómenos marcantes nas dinâmicas urbanas, dando origem a novos ritmos, os ritmos de consumo (Kärholm, 2009; Smith & Hetherington, 2013). Neste contexto, os centros comerciais surgem como ícones da cultura do consumo.

O conceito de centro comercial é polissémico e, em parte, generalista na medida em que engloba diversas tipologias, que diferem consoante o contexto histórico e sociopolítico. Tal, tem contribuído para um défice de dados e a inviabilidade em comparações temporais e espaciais, condicionando o acompanhamento das transformações do sector (Observatório do Comércio, 2001). Assim sendo, à semelhança de outros trabalhos que incidem sobre esta temática, destaca-se a dificuldade na obtenção de dados, capazes de caracterizar a atividade comercial em Portugal (Guimarães, 2015) e, particularmente, a realidade dos centros comerciais, de traçar a sua evolução ao longo dos anos, de atender às suas principais características e a informação, tal como, aberturas e encerramentos.

Apesar do Observatório do Comércio ter contribuído para a caracterização do sector com a elaboração de inquéritos, sondagens, relatórios e estudos, o certo é que esta caracterização se encontra desatualizada. Acresce que, apesar de contemplada no Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividades de Comércio, Serviços e Restauração (RJACSR), a atualização do cadastro comercial não é disponibilizada, questionando-se sobre a sua existência.

Em Portugal, a regulamentação da implantação de centros comerciais surge tardiamente, associando-se a um processo meramente político-administrativo e, de carácter, essencialmente, reativo perante a rápida expansão e modernização do sector comercial.

Com a integração de Portugal na União Europeia, começam a surgir projetos de urbanismo comercial que visavam a regeneração urbana através da recuperação e/ou construção de lugares de consumo (por intermédio da recuperação de ruas e vias tradicionalmente ligadas à atividade comercial ou a construção de centros comerciais, em áreas estrategicamente localizadas junto dos centros tracionais urbanos). Este tipo de projetos, associados a programas como o *ProCom*, *Urbcom*, *ModCom* e o *Comércio Investe*, remetem para políticas mais ativas. No entanto, denota-se que, para a implantação de unidades comerciais de dimensão relevante em áreas suburbanas, persiste a inexistência de um planeamento estratégico e de políticas ativas.

Apesar deste sector ter atingido uma certa maturidade existe, em Portugal, um conjunto de condições propícias para o desenvolvimento de uma nova geração de centros comerciais. A construção destes empreendimentos diminuiu, porém a densidade de centros comerciais em Portugal, é superior à média europeia, sendo de 281 m²/1.000 habitantes e 240 m²/1.000 habitantes, respetivamente, contando com cerca de 120 centros comerciais com mais de 5,000m², totalizando um total de 3 milhões de m² da ABL (Cushman & Wakefield, 2018c), tornando os centros comerciais um objeto de estudo relevante.

No entanto, a distribuição não é homogénea e assiste-se à habitual hegemonia das áreas metropolitanas, à litoralização e ao contraste rural-urbano. Perante este contexto, retomemos às questões de partida que conduziram o estudo: *Atendendo à influência que os espaços de consumo têm nas dinâmicas territoriais, de que forma são considerados nas políticas de planeamento urbano? e Quais os mecanismos e instrumentos existentes para a regulação da implantação dos centros comerciais e como se articulam entre si?*

De forma a dar resposta a estas questões, a análise empírica incidu sobre dois casos práticos de planeamento (ou de não planeamento) de dois centros comerciais (em Sintra e Évora), tendo sido estes casos capazes de demonstrar uma determinada diversidade nas práticas e dinâmicas de planeamento comercial. A análise ocorreu a três níveis, sendo o primeiro o descritivo que permitiu a contextualização dos casos em análise, atendendo ao processo que levou à aprovação do projeto comercial, aos atores envolvidos e aos instrumentos de

gestão territorial; o segundo é o nível crítico que atendeu às dinâmicas resultantes do processo de implantação e à correspondência com os instrumentos de gestão territorial; por último a análise comparativa, que permitiu destacar os principais aspetos de proximidade e distanciamento entre os casos analisados, dando a conhecer as suas particularidades, promovendo, para tal, um debate teórico-prático em torno das dinâmicas sociais e territoriais que emergem no âmbito do processo de implementação de uma unidade comercial.

No caso de Évora, denota-se uma certa incoerência entre a localização aprovada legalmente, através dos mecanismos existentes para a implantação da unidade comercial, e a localização ideal segundo os pressupostos em que assenta o planeamento urbano e as características sociais e territoriais do município. O processo de construção foi demorado, tendo sido obtidas todas as licenças necessárias até 2006, mas somente, em 2017, é que o projeto é concluído e aberto ao público, durante este período, apesar das devidas licenças terem já sido atribuídas, a discussão sobre a viabilidade do projeto é, repetidamente, reanalisada, o que nos leva a questionar em que termos é aprovada a autorização para instalação.

Neste caso, denota-se a permanência de um processo, essencialmente, político-administrativo, aquando a atribuição da autorização de instalação e a licença de construção, descorando-se da vertente estratégica. Se, neste caso, existiu a necessidade de elaboração de um estudo que incidisse sobre a avaliação dos impactos dos centros comerciais, denote-se, igualmente, que o mesmo apenas ocorre após a atribuição da autorização de instalação e, portanto, a adoção das orientações estratégicas apresentadas no estudo é condicionada, na medida em que o empreendimento já detinha a devida autorização e licença de construção, tornando-se inviável a realocação do projeto, pois tal dependeria do promotor. Existe, portanto, uma clara dependência do investimento privado para o desenvolvimento e inovação do sector comercial e, adicionalmente, uma reduzida capacidade de constituir parcerias público-privadas.

No caso de Sintra, destaca-se a importância da participação pública para a tomada de decisão, denote-se que neste caso, o empreendimento comercial não foi construído, tratando-se de um projeto que teve início em 1998, não estando, nos

dias atuais, totalmente descartado. O empreendimento comercial é incluído no Plano Pormenor de Abrunheira do Norte que surge, em certa medida, para legitimar, através de decisões políticas, o investimento e interesse privado.

Neste caso, destacam-se essencialmente três aspetos, a morosidade do processo, a dependência do investimento privado (um dos objetivos seria enquadrar intenções de investimento privado) e a importância da participação pública, (sendo criado o *Movimento de Cidadania Não à Cidade Sonae em Sintra*), que por se opor ao projeto, tem contribuído para o seu retardamento, defendendo a preservação da paisagem natural e a reabilitação urbana.

Se nos anos 80 nos deparávamos com um vazio legislativo, aquando o aparecimento dos primeiros centros comerciais, na sua conceção moderna em Portugal, atualmente, poder-se-á referir que, apesar de terem sido criados instrumentos legais para atribuição de autorizações de instalação e construção de centros comerciais, mantêm-se um vazio no que se refere ao planeamento estratégico do sector comercial, em particular, do planeamento dos centros comerciais e sua integração na malha urbana.

Com a criação do primeiro Decreto-Lei, em 1989, que atendia à necessidade de regulação do aparelho comercial, surge a necessidade de licenciamento de superfícies e conjuntos comerciais. Posteriormente, devido à própria dinâmica do sector e à rapidez com que surgiam novas tipologias comerciais a legislação é, constantemente, readaptada perante as insuficiências que apresentava ter aquando a concretização dos objetivos propostos, em cada Decreto-Lei.

Para além de instrumentos legais que permitem a avaliação e, posteriormente, a atribuição de uma licença para instalação e construção de superfícies comerciais, existem também os instrumentos de gestão territorial que de uma forma mais ou menos explícita contribuem para a definição de condicionantes para a implantação de superfícies comerciais.

Podem identificar-se diferentes cenários de integração do planeamento comercial, conforme a própria cultura de planeamento representativa do município. No entanto, é transversal que os instrumentos de carácter mais estratégico, abordam com maior ênfase a necessidade do planeamento comercial, passando, no entanto, a responsabilidade em definir condicionantes aos instrumentos de

carácter normativo, não sendo estes, na maior parte das vezes, capazes de operacionalizar os objetivos estratégicos. Esta relação entre os instrumentos, reflete uma certa desconexão entre os mesmos, na medida em que os objetivos estratégicos não têm operacionalização normativa e, por outro lado, os instrumentos de carácter mais normativo são mais inflexíveis à mudança, apesar de contornáveis.

Há evidência de que os mecanismos e as políticas de planeamento comercial continuam a ser essencialmente reativas, sendo pouco clara a existência de uma visão estratégica de desenvolvimento, inovação e planeamento do sector comercial, particularmente, na implantação de superfícies comerciais no espaço urbano, que escassamente atendem às dinâmicas advindas da relação dos lugares de consumo com a área envolvente.

Desta aparente desconexão entre as políticas de carácter regulador do planeamento comercial, a necessidade de garantir investimento privado e a procura por soluções que sejam economicamente, socialmente, ecologicamente e territorialmente favoráveis para o espaço em que o empreendimento se insere, resultam uma multiplicidade de desafios que se vão “ultrapassando” numa lógica contextual, atuando aquando da emergência do problema e não tanto numa lógica de prevenção (planeamento estratégico).

Limitações, recomendações e caminhos de investigação futura...

Tal como demonstrado diversas vezes, a relação cidade-comércio é complexa, tendo este trabalho incidido apenas sobre uma ínfima parte. A escolha pela temática advém, da curiosidade sociológica em perceber o que move os cidadãos aos centros comerciais. Levando, alguns autores, a classificar estes espaços como um *fórum público* (Goss, 1999; Kärrholm, 2009; Miller et al., 2005). Como defendido por Gruen e Smith (1967, p. 24), estes "*provide the needed place and opportunity for participation in modern community life that the ancient Greek Agora, the Medieval Market Place, and our own Town Squares provided in the past*". No entanto, por detrás da visão romantizada existem questões sociais a considerar.

As opções metodológicas foram-se adaptando às limitações encontradas ao longo da investigação, nomeadamente, (i) a falta de dados sobre o sistema comercial em Portugal, sendo os existentes demasiado sectorizados ou estando desatualizados; (ii) a dificuldade de contato com as entidades responsáveis pelo processo de implantação das unidades comerciais analisadas, que ora delegavam para outras entidades, ora se desresponsabilizavam.

Uma outra limitação que poderá ser apontada, remete para a capacidade de representatividade dos estudos de caso, que apesar de terem sido escolhidos, visando a diversidade de cenários, constituem casos que assentam sobre as suas particularidades territoriais. Porém, foi possível partir para a enumeração de algumas recomendações de carácter mais abrangente, pertinentes a ter em consideração em certos processos, tais como: (i) elaboração de políticas ativas, com orientação estratégica; (ii) maior envolvimento da sociedade civil na tomada de decisão, promovendo uma participação democrática efetiva; (iii) criação de parcerias público-privadas, que visem uma maior compatibilização entre o interesse público e privado; (iv) agilização dos processos político-administrativos, de forma a responder às oportunidades de forma mais eficaz.

Por último, destaca-se a pertinência de investigações futuras que contemplem uma maior diversidade, maior abrangência territorial e que permitam uma análise temporal. Sendo que uma investigação de maior dimensão (incorporando outros municípios e mais do que um caso no mesmo município) associada a uma análise mais detalhada (dos instrumentos de gestão territorial e contexto socio-territorial) e a uma análise temporal (que permitisse apurar possíveis mudanças na cultura de planeamento comercial) permitiria uma visão mais global do planeamento comercial em Portugal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- APCC. (2014). *Anuário dos Centros Comerciais: Portugal* (Vol. 13). Lisboa.
- APCC. (2017). *Anuário Centros Comerciais: Portugal*. Lisboa.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Augé, M. (1995). *Non-Places. Introduction to an anthropology of supermodernity*. London: Verso.
- Balsas, C. L. (2000). City center revitalization in Portugal. *Cities*, 17(1), 19–31. [https://doi.org/10.1016/S0264-2751\(99\)00049-9](https://doi.org/10.1016/S0264-2751(99)00049-9)
- Barata-Salgueiro, T. (1998). Cidade Pós-Moderna: Espaço Fragmentado. *Território*, III(4), 39–53.
- Barata-Salgueiro, T., & Cachinho, H. (2009). As relações cidade-comércio. Dinâmicas de evolução e modelos interpretativos. Em C. Carreras & S. Pacheco (Eds.), *Cidade e comércio: a rua comercial na perspectiva internacional* (pp. 9–39). Rio de Janeiro: Armazém das Letras.
- Barreta, J. (2012). *Comércio de Proximidade e Regeneração Urbana*. CIP – Confederação Empresarial de Portugal.
- Bointner, R., Toleikyte, A., Lollini, R., Atanasiu, B., & Noris, F. (2014). Re-conceptualize shopping malls from consumerism to energy conservation. Comissão Europeia. Obtido de <http://www.commonenergyproject.eu/>
- Borchert, J. G. (1998). Spatial dynamics of retail structure and the venerable retail hierarchy. *GeoJournal*, (45), 327–336. <https://doi.org/10.1023/A:1006976407047>
- Brown, S. (1991). Retail location: The post hierarchical challenge. *The International Review of Retail, Distribution and Consumer Research*, 1(3), 367–381. <https://doi.org/10.1080/09593969100000034>
- Burt, S. (2010). Retailing in Europe: 20 years on. *The International Review of Retail, Distribution and Consumer Research*, 20(1), 9–27. <https://doi.org/10.1080/09593960903497773>
- Cabral, J. (2004). Inovação nas Políticas Urbanas - Modelos de Regulação e Sistemas de Governança. *GeoNova*, 10(1), 33–52. Obtido de <http://geografia.fcsh.unl.pt/index.asp?sec=0701000000&Revista=10>
- Cachinho, H. (2006). Consumactor: da condição do indivíduo na cidade pós-moderna. *Finisterra*, XLI(81), 33–56. <https://doi.org/10.18055/Finis1461>
- Cachinho, H. (2014). Consumerscapes and the resilience assessment of urban retail systems. *Cities*, 36, 131–144. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2012.10.005>
- Cachinho, H., & Barata-Salgueiro, T. B. (2016). Os sistemas comerciais urbanos em tempos de turbulência: vulnerabilidades e níveis de resiliência. *Finisterra*, LI(101), 89–109. <https://doi.org/10.18055/finis4134>
- Cachinho, H., & Salgueiro, T. B. (2010). O Comércio Urbano em Tempos de Turbulência: elementos para avaliar as vulnerabilidades e níveis de resiliência. *Actas do XII Colóquio Ibérico de Geografia*.
- Cachinho, H., Silva, J. C., Castanheira, S., Quintão, C., Nolasco, C., Biaggio, S. di, & Silva, S. S. e. (2000). Centros comerciais em Portugal. Conceitos, tipologias e dinâmicas de evolução. Lisboa: Observatório do Comércio.
- Campbell, C. (2006). Eu compro, logo sei que existo: as bases metafísicas do consumo moderno. Em L. Barbosa & C. Campbell (Eds.), *Cultura, Consumo e Identidade*. Rio de Janeiro: FGV.
- Cavaco, C. (2018). Urbanismo como política pública, que mudanças de azimute? *Território Planeamento e Urbanismo. Teoria e Prática*, 1(78), 78–104. Obtido de <http://revistas.ua.pt/index.php/tpu/article/view/6239/4817>

- CBRE. (2017). Tendências do Mercado Imobiliário. Lisboa: CBRE.
- CBRE. (2018). Fim dos Centros Comerciais ou Início de uma Nova Geração? Lisboa: CBRE.
- CBRE. (2019). Portugal Real Estate Market - Outlook 2019. Lisboa: CBRE.
- CCDR-A. (2010). Plano Regional de Ordenamento do Território do Aentejo. CCDR Alentejo.
- CCDR-A. (2012). Programa Operacional Regional do Alentejo 2007-2013. CCDR Alentejo.
- CCDR-LVT. (2002). Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa. CCDR Lisboa e Vale do Tejo.
- Clarke, D. B. (1997). Consumption and the city, modern and postmodern. *International Journal of Urban and Regional Research*, 21(2), 218–237. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00070>
- Cohen, L. (2003). Is there an urban history of consumption? *Journal of Urban History*, 29(2), 87–106. <https://doi.org/10.1177/0096144202238869>
- Comissão Europeia. (2013). Implementation of the European Retail Action Plan. Bruxelas: Comissão Europeia.
- Comissão Europeia. (2018). A European retail sector fit for the 21st century. Bruxelas: Comissão Europeia.
- Comissão Europeia. (2019). High-level conference on the European retail sector. Bruxelas: Comissão Europeia. Obtido de https://ec.europa.eu/growth/content/high-level-conference-european-retail-sector_en
- Correia, F. A., & Lopes, D. (2002). O Direito das implantações comerciais em Portugal: uma mesma realidade: dois olhares diferentes. *RevCEDOUA*, Ano V_1.02(9), 9–43.
- Costa, R. (2006). *Conceitos e experimentação de desenho urbano em Portugal: do modernismo à revisão dos modelos*. Universidade de Coimbra.
- Crewe, L., & Beaverstock, J. (1998). Fashioning the city: Cultures of consumption in contemporary urban spaces. *Geoforum*, 29(3), 287–308. [https://doi.org/10.1016/S0016-7185\(98\)00015-3](https://doi.org/10.1016/S0016-7185(98)00015-3)
- Cushman & Wakefield. (2017a). Portugal: Centros comerciais. Lisboa: Cushman & Wakefield.
- Cushman & Wakefield. (2017b). Retail Market Snapshot, second Quarter. Lisboa: Cushman & Wakefield.
- Cushman & Wakefield. (2018a). European Shopping Centres: The Development Story. Lisboa: Cushman & Wakefield.
- Cushman & Wakefield. (2018b). Marketbeat Portugal. Lisboa: Cushman & Wakefield.
- Cushman & Wakefield. (2018c). Portugal - Retailho. Lisboa: Cushman & Wakefield.
- Davies, W. K. D. (1998). Urban Systems Research: unfulfilled promises? *Canadian Journal of Regional Science*, 21(3), 349–356.
- Delgado, C. (2013). Cidadãos, técnicos e políticos: do que falamos, quando falamos de participação pública? *Forum Sociológico*, (23), 69–76. <https://doi.org/10.4000/sociologico.834>
- Faludi, A. (1970). The planning environment and the meaning of “planning”. *Regional Studies*, 4(1), 1–9. <https://doi.org/10.1080/09595237000185011>
- Faludi, A. (2000). The Performance of Spatial Planning. *Planning Practice and Research*, 15(4), 299–318. <https://doi.org/10.1080/713691907>
- Featherstone, M. (2007). *Consumer Culture and Postmodernism* (2.^a ed.). Los Angeles: Sage Publications.
- Feinberg, R. A., Sheffler, B., Meoli, J., & Rummel, A. (1989). There’s something social happening at the mall. *Journal of Business and Psychology*, 4(1), 49–63. <https://doi.org/10.1007/BF01023038>
- Feinberg, R., & Meoli, J. (1991). A brief history of the mall. *Advances in Consumer Research*, 18, 426–427.

- Fernandes, J. R. (1994). Urbanismo comercial - a experiência portuguesa. *Revista da Faculdade de Letras, XXI(I)*, 105–125.
- Fernandes, J. R. (2007). As actividades comerciais e a valorização das áreas centrais. *Inforgeo, julho*, 129–135.
- Fernandes, J. R., Cachinho, H., & Ribeiro, C. (2000). *Comércio tradicional em contexto urbano dinâmicas de modernização e políticas públicas*. Porto.
- Fernandes, J. R., & Chamusca, P. (2014). Urban policies, planning and retail resilience. *Cities, 36*, 170–177. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2012.11.006>
- Ferrão, J. (2003). Dinâmicas territoriais e trajetórias de desenvolvimento, Portugal 1991–2001. *Revista de Estudos Demográficos, INE, (34)*, 17–25.
- Ferrão, J. (2016). Descentralizar, Desenvolver, Inovar: um olhar sobre o ordenamento territorial. Em *IX Congresso Português de Sociologia - Portugal, território de territórios*. Faro.
- Ferreira, D., & Paiva, D. (2017). The death and life of shopping malls: an empirical investigation on the dead malls in Greater Lisbon. *The International Review of Retail, Distribution and Consumer Research, 27(4)*, 317–333. <https://doi.org/10.1080/09593969.2017.1309564>
- Fischer, K. (2011). Central Places: The Theories of von Thünen, Christaller, and Lösch. Em H. Eiselt & V. Marianov (Eds.), *Foundations of Location Analysis* (Vol. 155, pp. 471–505). Springer US. https://doi.org/10.1007/978-1-4419-7572-0_20
- Flick, U. (2005). *Métodos Qualitativos na Investigação Científica*. Lisboa: Monitor.
- Freitas, W. R. S., & Jabbour, C. J. . (2011). Utilizando Estudo de Caso(S) como Estratégia de Pesquisa Qualitativa: Boas Práticas e Sugestões. *Estudo & Debate, 18(2)*, 7–22. Obtido de <http://www.univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/viewFile/30/196>
- GECIC. (2007). Avaliação dos Impactos dos Centros Comerciais na cidade de Évora. Lisboa: Câmara Municipal de Évora.
- Gillette, H. (1985). The Evolution of the Planned Shopping Center in Suburb and City. *Journal of the American Planning Association, 51(4)*, 449–460. <https://doi.org/10.1080/01944368508976833>
- Glennie, P. (1998). Consumption, Consumerism and Urban Form: Historical Perspectives. *Urban Studies, 35(5–6)*, 927–951. <https://doi.org/0042-0980/98/050927-25>
- Goss, J. (1999). “The «Magic of the Mall»: An Analysis of Form, Function, and Meaning in the Contemporary Retail Built Environment. *Annals of the Association of American Geographers, 89(1)*, 45–75. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Graça, M. S. (2007). Espaços privados e usos colectivos: Do admirável mundo novo do consumo às novas tipologias comerciais de Lisboa. *Ciudades, 10*, 213–240. <https://doi.org/10.24197/ciudades.10.2007.213-240>
- Graça, M. S. (2011). Shopping (&) Center: centro comercial como lugar de consumo e de centralidade urbana. Em *Conference: SICYUrb (Second International Conference of Young Urban Researchers)* (pp. 1–26). Lisboa.
- Graça, M. S. (2012). Planeamento e regulação de equipamentos privados de uso colectivo em Portugal: o centro comercial no centro do planeamento urbano. Em *Encontro Annual da Ad Urbem - A Programação na Gestão Territorial*. Lisboa: Ad Urbem.
- Gruen, V., & Smith, L. (1967). *Shopping Towns USA: Planning of Shopping Centers*. New York: Reinhold.
- Guimarães, P. P. (2015). *O planeamento comercial em Portugal - os projetos especiais de urbanismo comercial*. Universidade de Lisboa.
- Guimarães, P. P. (2016a). A eficácia dos projectos especiais de urbanismo comercial. Evidências de Braga. *Finisterra, 51(102)*, 47–64. <https://doi.org/10.18055/Finis7320>
- Guimarães, P. P. (2016b). Controlling retail development between restrictiveness and innovation. Insights from Portugal. *Journal of Settlements and Spatial Planning, 7(1)*,

- 35–43. <https://doi.org/10.19188/04JSSP012016>
- Guy, Cliff. (2010). Development pressure and retail planning: a study of 20-year change in Cardiff, UK. *The International Review of Retail, Distribution and Consumer Research*, 20(1), 119–133. <https://doi.org/10.1080/09593960903498250>
- Guy, Clifford. (1998). Controlling new retail spaces: The impress of planning policies in western Europe. *Urban Studies*, 35(5–6), 953–979. <https://doi.org/10.1080/0042098984637>
- Guy, Clifford. (2007a). Is ‘Demonstration of Need’ Necessary in Retail Planning Policy? *Regional Studies*, 41(1), 131–137. <https://doi.org/10.1080/00343400600990467>
- Guy, Clifford. (2007b). *Planning for Retail Development: A Critical View of the British Experience*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Harvey, D. (1989). *The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change*. Cambridge: Blackell.
- ICSC. (2008). The Importance of Shopping Centres to the European Economy. Nova Iorque: International Council of Shopping Centers.
- ICSC. (2019a). Europe Shopping-Centre Classification and Typical Characteristics *. Obtido de <https://www.icsc.org/uploads/t07-subpage/Europe-Shopping-Center-Definition-Standard.pdf>
- ICSC. (2019b). U. S. Shopping-Center Classification and Typical Characteristics *. Obtido de <https://www.icsc.org/uploads/t07-subpage/US-Shopping-Center-Definition-Standard.pdf>
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2004). Reframing public participation: Strategies for the 21st century. *Planning Theory and Practice*, 5(4), 419–436. <https://doi.org/10.1080/1464935042000293170>
- Jayne, M. (2016). Cultural geography, consumption and the city. *Geography*, 91(1), 34–42.
- Kährholm, M. (2009). To the rhythm of shopping—on synchronisation in urban landscapes of consumption. *Social & Cultural Geography*, 10(4), 421–440. <https://doi.org/10.1080/14649360902853254>
- Korthals Altes, W. K. (2016). Freedom of Establishment Versus Retail Planning: The European Case. *European Planning Studies*, 24(1), 163–180. <https://doi.org/10.1080/09654313.2015.1029441>
- Kripka, R. M. L., Scheller, M., & Benotto, D. de L. (2015). Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. *Revista de investigaciones UNAD*, 14(2), 55–73.
- Lee, Y., & McCracken, M. (2012). Centripetal and Centrifugal Movement: Shopping Centres in Denver, USA, and Brisbane, Australia. *Urban Studies*, 49(7), 1489–1506. <https://doi.org/10.1177/0042098011415714>
- Lefebvre, H. (1991). *The production of space*. Maiden, MA: Blackwell.
- Lipovetsky, G. (2007). *A felicidade paradoxal - Ensaio sobre a sociedade do hiperconsumo*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Llewellyn, S., & Northcott, D. (2007). The “singular view” in management case studies. *Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal*, 2(3), 194–207. <https://doi.org/10.1108/17465640710835355>
- Lopes, A. L. (2014). Da sociedade industrial à sociedade do consumo: que transformações na cidade e implicações na planeamento urbano? *VIII Congresso Português de Sociologia*.
- Louro, M. (2005). *www.ciudad.consumo*. Universitat Politècnica de Catalunya.
- Meijers, E. (2007). From Central Place To Network Model: Theory and evidence of a paradigm change. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 98(2), 245–259.
- Melo, M., Gouveia, M., & Duarte, T. (2001). Comércio e Distribuição: Os centros comerciais no horizonte 2010. Lisboa: GEPE - Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica do Ministério da Economia.

- Miles, S., & Miles, M. (2004). *Consuming cities*. New York: Palgrave Macmillan.
- Miles, S., & Paddison, R. (1998). Urban consumption: an historiographical note. *Urban Studies*, 35(5–6), 815–823. <https://doi.org/10.1080/0042098984565>
- Miller, D., Rowlands, M., & Jackson, P. (2005). *Shopping, Place and Identity*. Londres: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203976616>
- Mumford, L. (2000). What is a city? Em R. T. LeGates & F. Stout (Eds.), *The City Reader* (2.^a ed., pp. 92–96). London: Routledge.
- O'Neill, T., Cocker, B., & Drummond, P. (2007). Future of Retail Property. Future Shopping Places. Londres: BCSC - British Council of Shopping Centres.
- Observatório do Comércio. (2001). Observar o Comércio em Portugal. Lisboa: Observatório do Comércio. Obtido de <http://www.dgae.gov.pt/>
- Oliveira, V., & Pinho, P. (2010). Evaluation in Urban Planning: Advances and Prospects. *Journal of Planning Literature*, 24(4), 343–361. <https://doi.org/10.1177/0885412210364589>
- Pais, C., Carvalho, J., & Sousa, A. de. (2013). Imprevistos/oportunidades e plano normativo, como aticular? Em *Descentralização e Ordenamento do Território*. Tomar: Ad Urbem.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative Research & Evaluation Methods*. Londres: Sage Publications.
- Pereira, M., Teixeira, J., & Biaggio, S. Di. (2002). Regulação do Equipamento Comercial nos Países da União Europeia: Licenciamento das Grandes Superfícies. Lisboa: GEPE - Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica do Ministério da Economia.
- Pinto, A. J. (2011). A participação cidadã no processo de planeamento municipal em Portugal. *onthe w@terfront*, 18. Obtido de <http://www.ub.es/escult/Water/index.htm>
- Pirenne, H. (1973). *As Cidades da Idade Média*. Europa-América: Coleção SABER.
- Portas, N., Domingues, Á., & Cabral, J. (2012). *Políticas Urbanas II. Transformações, regulações e projetos*. Fundação Caloste Gulbenkian.
- Rajagopal. (2011). Determinants of Shopping Behavior of Urban Consumers. *Journal of International Consumer Marketing*, 23(2), 83–104. <https://doi.org/10.1080/08961530.2011.543051>
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Ritzer, G. (2010). *Enchanting a Disenchanted World: Continuity and Change in the Cathedrals of Consumption*. California: SAGE Publications, Inc. <https://doi.org/10.4135/9781483349572>
- Salcedo, R. (2003). When the Global Meets the Local at the Mall. *American Behavioral Scientist*, 46(8), 1084–1103. <https://doi.org/10.1177/0002764202250500>
- Silvano, F. (2010). *Antropologia do Espaço*. Lisboa: Assírio & Alvim.
- Simplício, M. D. (1999). Évora: Problemas do Desenvolvimento Urbano e Perspectivas Futuras, 1–15. Obtido de <https://dspace.uevora.pt/rdpc/handle/10174/2683>
- Smith, R. J., & Hetherington, K. (2013). Urban Rhythms: Mobilities, Space and Interaction in the Contemporary City. *The Sociological Review*, 61(S1), 4–16. <https://doi.org/10.1111/1467-954X.12050>
- Stillerman, J., & Salcedo, R. (2012). Transposing the urban to the mall: routes, relationships, and resistance in two Santiago, Chile, shopping centers. *Journal of Contemporary Ethnography*, 41(3), 309–336. <https://doi.org/10.1177/0891241611434551>
- Taylor, P. J., Hoyler, M., & Verbruggen, R. (2010). External Urban Relational Process: Introducing Central Flow Theory to Complement Central Place Theory. *Urban Studies*, 47(13), 2803–2818. <https://doi.org/10.1177/0042098010377367>
- Wynne, D., & O'Conner, J. (1998). Consumption and the postmodern city. *Urban Studies*, 35(5–6), 841–864. <https://doi.org/10.1080/0042098984583>

Yin, R. (2003). *Estudo de Caso. Planejamento e Métodos* (2.^a ed.). Porto Alegre: Bookman.
Zukin, S. (1998). Urban lifestyles: diversity and standardisation in spaces of consumption. *Urban Studies*, 35(5–6), 825–839. <https://doi.org/10.1080/0042098984574>

Legislação

Decreto-Lei nº 10/2015, 16 de janeiro. Ministério da Economia. Diário da República 1^a série, nº 11.
Decreto-Lei nº 190/89, 6 de junho. Ministério do Comércio e Turismo. Diário da República - I Série, nº 129.
Decreto-Lei nº 21/2009, 19 de janeiro. Ministério da Economia e da Inovação (2009). Diário da República 1^a série, nº 12.
Decreto-Lei nº 218/97, 20 de agosto. Ministério da Economia. Diário da República - I Série A, nº 191.
Decreto-Lei nº 258/92, de 20 de novembro. Ministério do Comércio e Turismo. Diário da República - I Série A, nº 269.
Lei nº 12/2004, 30 de março. Assembleia da República. Diário da República I Serie-A, nº 76.
Portaria nº 425/85, 5 de julho. Ministério da Cultura. Diário da República I Serie, no 152.

Câmara Municipal de Évora

Ata nº 1. (2006). Ata da Reunião Ordinária da Câmara Municipal de Évora, realizada em 11 de janeiro de 2006. Évora: Câmara Municipal de Évora. Ata nº 11/2006. (2006). Ata da Reunião Ordinária da Câmara Municipal de Évora, , realizada em 9 de maio de 2006.. Évora: Câmara Municipal de Évora.
Ata nº 11. (2007). Ata da Reunião Ordinária da Câmara Municipal de Évora, realizada em 24 de abril de 2007. Évora: Câmara Municipal de Évora.
Ata nº 13. (2010). Ata da Reunião Ordinária da Câmara Municipal de Évora, realizada em 12 de maio de 2010. Évora: Câmara Municipal de Évora.
Ata nº 13. (2013). Ata da Reunião Ordinária da Câmara Municipal de Évora, realizada em 22 de maio de 2013. Évora: Câmara Municipal de Évora.
Ata nº 14. (2010). Ata da Reunião Ordinária da Câmara Municipal de Évora, realizada em 24 de maio de 2010. Évora: Câmara Municipal de Évora.
Ata nº 19. (2007). Ata da Reunião Ordinária da Câmara Municipal de Évora, realizada em 12 de setembro de 2007. Évora: Câmara Municipal de Évora.
Ata nº 20. (2008). Ata da Reunião Ordinária da Câmara Municipal de Évora, realizada em 10 de setembro de 2008. Évora: Câmara Municipal de Évora.
Ata nº 21. (2008). Ata da Reunião Extraordinária da Câmara Municipal de Évora, realizada em 17 de setembro de 2008. Évora: Câmara Municipal de Évora.
Ata nº 23. (2009). Ata da Reunião Ordinária da Câmara Municipal de Évora, realizada em 11 de novembro de 2009. Évora: Câmara Municipal de Évora.
Ata nº 24. (2007). Ata da Reunião Ordinária da Câmara Municipal de Évora, realizada em 15 de novembro de 2007. Évora: Câmara Municipal de Évora.
Ata nº 26. (2006). Ata da Reunião Ordinária da Câmara Municipal de Évora, realizada em 22 de novembro de 2006. Évora: Câmara Municipal de Évora.
Ata nº 4. (2008). Ata da Reunião Ordinária da Câmara Municipal de Évora, realizada em 11 de novembro de 2008. Évora: Câmara Municipal de Évora.
Ata nº 6. (2016). Ata da Reunião Ordinária da Câmara Municipal de Évora, realizada em 9 de março de 2016. Évora: Câmara Municipal de Évora.
CME. (2000). Plano de Urbanização de Évora. Évora: Câmara Municipal de Évora.
CME. (2007a). Plano Diretor Municipal - Diagnóstico. Évora: Câmara Municipal de Évora.

- CME. (2007b). Plano Diretor Municipal - Proposta. Évora: Câmara Municipal de Sintra.
- CME. (2008a). Plano Diretor Municipal de Évora. Évora: Câmara Municipal de Évora.
- CME. (2008b). Recuperar o processo histórico: Évora. Évora: Câmara Municipal de Évora.
- CME. (2008c). Relatório de Avaliação e Monitorização Ex-post do Plano Estratégico de Évora 1994. Évora: Câmara Municipal de Évora.
- CME. (2009). Plano de Desenvolvimento Estratégico de Évora. Évora: Câmara Municipal de Évora.
- CME. (2011a). Plano de Urbanização de Évora. Évora: Câmara Municipal de Évora.
- CME. (2011b). Plano de Urbanização de Évora (Relatório). Évora: Câmara Municipal de Évora.
- CME. (2013). Plano Diretor Municipal de Évora. Évora: Câmara Municipal de Évora.

Câmara Municipal de Sintra

- Ata nº 24. (2014). Ata da Reunião Ordinária da Câmara Municipal de Sintra, realizada em 21 de outubro de 2014. Sintra: Câmara Municipal de Sintra.
- Ata nº22. (2014). Ata da Reunião Ordinária da Câmara Municipal de Sintra, realizada em 30 de setembro de 2014. Sintra: Câmara Municipal de Sintra.
- Aviso nº 710/2001, de 20 de janeiro de 2001. Portugal: Diário da República II Serie.
- Aviso nº 12341/2014, de 4 de novembro de 2014. Portugal: Diário da República II Serie.
- Aviso nº 14393/2014, de 24 de dezembro. Portugal: Diário da República II Serie.
- CMS. (1996). Plano de Urbanização de Sintra. Sintra: Câmara Municipal de Sintra.
- CMS. (1998a). Plano Director Municipal de Sintra. Sintra: Câmara Municipal de Sintra.
- CMS. (1998b). Programa Preliminar do Plano de Pormenor de Abrunheira do Norte. Lisboa: Câmara Municipal de Sintra.
- CMS. (2004a). Plano Municipal de Ambiente de Sintra. Sintra: Câmara Municipal de Sintra.
- CMS. (2004b). Plano Municipal de Ambiente de Sintra - Vectores de Intervenção Estratégica. Sintra: Câmara Municipal de Sintra.
- CMS. (2005). Plano Verde do Concelho de Sintra. Sintra: Câmara Municipal de Sintra.
- CMS. (2006). Plano de Desenvolvimento Estratégico - Sintra 2015. Sintra: Câmara Municipal de Sintra.
- CMS. (2008). Plano de Urbanização de Sintra. Sintra: Câmara Municipal de Sintra.
- CMS. (2012). Deliberação da Câmara Municipal - Reunião de 23 de maio de 2012. Sintra: Câmara Municipal de Sintra.
- CMS. (2013). Deliberação da Câmara Municipal - Reunião de 23 de janeiro. Sintra: Câmara Municipal de Sintra.
- CMS. (2014). Plano de Pormenor da Abrunheira Norte. Sintra: Câmara Municipal de Sintra.
- CMS. (2018). Plano Diretor Municipal. Sintra: Câmara Municipal de Sintra.
- CMS. (2019). Estratégia Municipal de Reabilitação Urbano Sintra 20/30. Sintra: Câmara Municipal de Sintra.
- Reunião de Câmara, de 27 de maio de 1998. Sintra: Câmara Municipal de Sintra.
- Reunião de Câmara, de 20 de setembro de 2010. Sintra: Câmara Municipal de Sintra.
- Reunião de Câmara, de 23 de maio de 2012. Sintra: Câmara Municipal de Sintra.
- Reunião de Câmara, de 23 de janeiro de 2013. Sintra: Câmara Municipal de Sintra.

Notícias e Comunicados

- Público. (2005, setembro 21). Centro comercial de 30 milhões de euros preocupa comerciantes de Évora. Obtido de <https://www.publico.pt/2005/09/21/jornal/luz-verde-para-mega-shopping-em-evora-40008>
- Público. (2005, julho 16). Centro comercial de 30 milhões de euros preocupa comerciantes

- de Évora. Obtido de <https://www.publico.pt/2005/07/16/jornal/centro-comercial-de-30-milhoes-de-euros-preocupa-comerciantes-de-evora-30535>
- RTP. (2011, outubro 27). Évora inaugura na próxima semana retail park e lança primeira pedra de centro comercial. Obtido de https://www.rtp.pt/noticias/economia/evora-inaugura-na-proxima-semana-retail-park-e-lanca-primeira-pedra-de-centro-comercial_n493267
- Diário Notícias. (2016, março 27). Centro comercial inacabado em Évora comprado ao Novo Banco por empresa estrangeira. Obtido de <https://www.dn.pt/hemeroteca/577208-centro-comercial-inacabado-em-evora-comprado-ao-novo-banco-por-empresa-e-NIDN577208>
- RTP. (2016, junho 22). Évora Shopping retoma construção e prevê abrir em meados de 2017. Obtido de https://www.rtp.pt/noticias/economia/evora-shopping-retoma-construcao-e-preve-abrir-em-meados-de-2017_n928184
- Diário Notícias. (2017, novembro 7). Centro comercial abre este mês em Évora após investimento de 35ME. Obtido de <https://www.dn.pt/lusa/interior/centro-comercial-abre-este-mes-em-evora-apos-investimento-de-35me-8900143.html>
- Jornal de Notícias. (2014, outubro, 21). Sintra aprova discussão pública para nova área comercial. Obtido de <https://www.jn.pt/local/noticias/lisboa/sintra/interior/sintra-aprova-discussao-publica-para-nova-area-comercial-4193925.html>
- Jornal de Sintra. (2014, novembro 28). 'Cidade da Sonae' na Abrunheira preocupa moradores e alguns autarcas. Obtido de http://www.jornaldesintra.com/wp-content/uploads/2014/11/JornaldeSintra_281114.pdf
- Jornal de Sintra. (2014, dezembro 12). Abrunheira Norte: a aguardar prolongamento da discussão pública. Obtido de <http://www.jornaldesintra.com/ultima-edicao-2/edicoes-de-2014/12-12-2014/>
- Público. (2015, janeiro 7). Urbanização e novo centro comercial junto ao IC19 em discussão pública. Obtido de <https://www.publico.pt/2015/01/07/local/noticia/urbanizacao-e-centro-comercial-junto-ao-ic-19-no-sope-da-serra-de-sintra-em-discussao-publica-1681407>
- Jornal I. (2015, janeiro 7). Movimento de Cidadania diz: 'Não à Cidade Sonae em Sintra'. Obtido de <https://ionline.sapo.pt/273714>
- Notícias ao Minutos. (2015, janeiro 8). Bloco contra plano de mais uma superfície comercial em Sintra. Obtido de <https://www.noticiasao minuto.com/politica/330959/bloco-contra-plano-de-mais-uma-superficie-comercial-em-sintra>
- Público. (2015, janeiro 14). Basílio Horta diz que ainda não está nada decidido sobre novo centro comercial. Obtido de <https://www.publico.pt/2015/01/14/local/noticia/basilio-horta-diz-que-ainda-nao-esta-nada-decidido-sobre-novo-centro-comercial-1682127>
- Jornal de Negócios. (2015, setembro 13). Sonae e Câmara de Sintra negociam investimento de 100 milhões de euros. Obtido de <https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/detalhe/sonae-e-camara-de-sintra-negociam-investimento-de-100-milhoes-de-euros>
- Notícias ao Minuto. (2015, novembro 11). Sintra quer recuperar plano da "cidade da Sonae" junto ao IC19. Obtido de <https://www.noticiasao minuto.com/economia/495049/sintra-quer-recuperar-plano-da-cidade-da-sonae-junto-ao-ic19>

ANEXO I – Conexões estabelecidas com as entidades contactadas

ENTIDADE	INFORMAÇÃO SOLICITADA	INFORMAÇÃO ADQUIRIDA
DGAE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cadastro Comercial ▪ <i>Évora Fórum</i>; ▪ Projeto <i>Cidade Sonae</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Remete para a Direção de Serviço do Comércio Serviços e Restauração.
DSCSR	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cadastro Comercial; ▪ <i>Évora Fórum</i>; ▪ Projeto <i>Cidade Sonae</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Devido à necessidade de se proceder a desenvolvimentos de natureza tecnológica, não é possível responder à solicitação. ▪ Remete para a Câmara Municipal.
CM Sintra	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PP de Abrunheiro do Norte ▪ Projeto "<i>Cidade Sonae</i>" 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Remete para a Divisão de Planeamento e Projetos Estratégicos ▪ Posteriormente remete para o Departamento do Território e Divisão do Trânsito.
CCDR-LVT	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cadastro Comercial Sintra; ▪ Processo de aprovação do projeto <i>Cidade Sonae</i>; ▪ Características do Projeto; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Remete para a Câmara Municipal de Sintra.
AES	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Características do Projeto <i>Cidade Sonae</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sem resposta.
CM Évora	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Processo de aprovação do <i>Évora Fórum</i>; ▪ Características do Projeto. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Remete para a Divisão de Gestão Urbanística
CCDR-A	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cadastro Comercial ▪ Processo de aprovação do <i>Évora Fórum</i>; ▪ Relatório da Consulta Pública. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Refere não ser da competência da CCDR. ▪ Remete para o IAPMEI ou DGAE
IAPMEI	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cadastro Comercial; ▪ Densidade Comercial; ▪ Processo de aprovação do <i>Évora Fórum</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Remete para a Câmara Municipal, DGAE e APCC.
ACDE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Processo de aprovação do <i>Évora Fórum</i>; ▪ Sector do Comércio. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Refere não ter nenhuma ligação ao Centro Comercial. Apenas com o comércio tradicional
APCC	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evolução dos Centros Comerciais em Portugal; ▪ Comerciais em Lisboa e Évora; ▪ O caso de <i>Évora Fórum e Cidade Sonae</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evolução do sector em Portugal e na Europa. ▪ Centros Comerciais dos associados
Marktest	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cadastro Comercial; ▪ Designação dos centros comerciais em Évora e Sintra. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nº de Centros Comerciais e ABL por cidade; ▪ Designação dos centros comerciais em Évora e Sintra.

ANEXO II – O Caso de *Évora Fórum*

		INFORMAÇÃO CENTRAL DAS ATAS	PRINCIPAIS QUESTÕES		INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL	COMUNICAÇÃO SOCIAL
2005		O PROJETO É APROVADO PELA COMISSÃO REGIONAL				Público [16.07.2005]
2006	Ata nº 1/2006 (11.01.2006)	<p>Pedido de aprovação do projeto de arquitetura - Herdade da Barba Rala (Processo nº 1.17476). Ao nível do enquadramento urbanístico “o terreno em análise situa-se em zona IA/E e está inserido em Operação de Loteamento não finalizada, não existindo ainda alvará, apesar de se ter aprovado o Projecto de Loteamento em RPC de 08.06.2005”.</p> <p>Ao nível da análise ao projeto de arquitetura “segundo a memória descritiva, trata-se de um conjunto comercial dividido em três partes distintas: “Retail Parque”, Área Recreativa e Centro Comercial”.</p> <p>“A implantação é consentânea com o aprovado em Projecto de Loteamento e compreensivelmente foge a relações estreitas com a envolvente construída e urbana, ela própria pouco qualificada, constituída por armazéns e indústrias”.</p> <p>Apenas se poderá prosseguir com o licenciamento do pedido após aprovação do instrumento de gestão territorial que dará o devido enquadramento urbanístico à proposta.</p> <p>Intervenções: Foram questionadas as garantias dadas pelo governo de soluções que minimizassem os efeitos negativos do projeto de impacto regional no comércio local, na medida em que a Câmara teria afirmado não tomar posição enquanto tais medidas não fossem garantidas e aquando solicitada a votar na Comissão Regional, o seu parecer foi positivo.</p> <p>É destacada a necessidade e pertinência de obter mais informações sobre esta unidade comercial. Destacando, posteriormente que o processo tem duas componentes “uma de licenciamento à actividade, presidida pelo Ministério da</p>	<p>É apresentado o projeto de arquitetura.</p> <p>Apesar de o projeto já se encontrar aprovado pela Comissão Regional, permanecem questões sobre a viabilidade e impacto do mesmo.</p> <p>A Câmara Municipal de Évora desresponsabiliza-se do processo de licenciamento comercial.</p> <p>Necessidade de diferenciar os aspetos técnicos, aspetos formais do processo e os aspetos de fundo.</p> <p>Necessidade de analisar os diversos projetos comerciais em conjunto.</p> <p>Denote-se que a discussão sobre os centros comerciais ocorre após já existir um projeto</p>	Lei nº 12/2004, 30 de março de 2004	<p>PDM (1985)</p> <p>PLANO ESTRATÉGICO DE ÉVORA (1994)</p> <p>ÉVORACOM (1997)</p> <p>POR-ALENTEJO (2000-2006)</p> <p>PU (2000)</p>	<p>“Centro comercial de 30 milhões de euros preocupa comerciantes de Évora”</p> <p>O projeto <i>Évora Fórum</i> aguarda licenciamento comercial da Direção Regional de Economia (DRE) do Alentejo, depois de consulta pública que suscita “receios e críticas dos comerciantes locais”.</p> <p>O projeto associa um investimento de 30 milhões de euros e prevê cerca de 600 postos de trabalho.</p> <p>A Associação Comercial de Évora adverte possíveis consequências negativas para o comércio local que poderá levar à “descaracterização da cidade Património Mundial”.</p> <p>O presidente da Câmara descarta-se referindo que o licenciamento de um projeto deste género “não depende da</p>

	<p><i>Economia, no âmbito da Comissão Regional, e outra que é a instalação que mais não é do que uma questão de compatibilidade com os Regulamentos e Planos em vigor". À data discute-se a instalação, isto é, se o projeto de arquitetura cumpre com os regulamentos, sendo que após apreciação dos técnicos conclui-se que o mesmo é viável, com algumas condições, no que se refere ao licenciamento é referido que "A fase de licenciamento corre à margem da Câmara. A Câmara apenas participa na Comissão presidida pelo Ministério da Economia, em parceria com a Associação de Municípios do Distrito de Évora, Associação Comercial de Évora, Associação Defesa do Consumidor e Ministério da Economia e CCDRA".</i></p> <p>É destacada a necessidade de analisar em conjunto as várias propostas existentes para a instalação de unidades já existentes (ampliação) e de novas, quais os métodos e salvaguardas que devem ser tidas em consideração.</p>	<p>aprovado, que apenas aguarda a apreciação do projeto de arquitetura.</p>		<p>autarquia", "a Câmara apresentou à DRE o seu parecer [positivo], mas a decisão cabe a uma comissão regional, constituída por várias entidades".</p> <p>Público [21.09.2005]</p> <p>"Luz verde para mega shopping em Évora"</p> <p>Comissão Regional de Licenciamento do Alentejo Central dá parecer favorável ao <i>Évora Fórum</i>, com um total de quatro votos a favor e três contra a atribuição da licença ao complexo.</p> <p>É o primeiro complexo comercial do género na região do Alentejo</p> <p>O empreendimento é da responsabilidade do Imoavril (Guedol Engenharia).</p> <p>Prevê uma ABL de cerca de 12.000 m², a ser construído na zona industrial, na freguesia da Horta das Figueiras.</p> <p>Informação de que os trabalhos preparatórios iriam iniciar em outubro</p>
<p>Ata nº 11/2006 (09.05.2006)</p>	<p>Estudo de impacte económico/social das grandes superfícies comerciais.</p> <p>É comunicado que irá proceder-se à abertura de um concurso para elaboração do estudo. Sendo que somente "<i>depois desse estudo realizado e, de acordo com as suas conclusões, a Câmara se pronunciará em relação à instalação de mais conjuntos comerciais além do já autorizado, e em construção, Évoraforum</i>".</p>	<p>A realização do estudo ganha importância, na medida é que é entendido como instrumento de apoio à decisão, contudo o mesmo ocorre de forma tardia, na medida em que um dos projetos já se encontrava aprovado.</p>		
<p>Ata nº 26/2006 (22.11.2006)</p>	<p>Pedido de aprovação dos projetos de arquitetura e das especialidades – Herdade da Barba Rala (Processo nº 1.17476).</p> <p>O projeto de arquitetura tinha já sido alvo de informação e submetido a deliberação na reunião pública de Câmara de 11.01.2006, tendo sido inconclusivo, na medida em que o processo de loteamento não se encontrava concluído. É com a emissão do respetivo alvará de loteamento (nº4/2006) que passam a estar reunidas as condições para aprovação dos</p>	<p>É apresentado o projeto de arquitetura e especialidades, sendo o mesmo deferido.</p> <p>Persiste alguma discordância perante o projeto comercial, não sendo distinguidos os</p>		

		<p>projetos de arquitetura e especialidades do conjunto comercial, denominado <i>Évora Fórum</i>. Sendo que a Câmara delibera, por maioria aprovar a proposta dos Serviços que propõe o deferimento dos projetos de arquitetura e especialidades apresentado pela Guedol Engenharia, S.A.</p> <p>Intervenções: Parece persistir alguma confusão relativa ao projeto comercial, sendo referido que <i>“a confusão consiste em misturar o processo de loteamento com o processo de arquitectura de um lote”</i>. Assume-se que na reunião de 11 de janeiro foi decidido, sendo facto consumado, que não fazia sentido prejudicar o investimento.</p>	<p>aspetos técnicos, dos formais e dos de fundo.</p>		<p>Previsão de data de abertura início de 2007. Associação Comercial de Évora reivindica por medidas de proteção ao comércio tradicional e ao centro histórico, referindo que o projeto poderá causar “estrangulamento” ao comércio local.</p>
<p>2007</p>	<p>Ata nº11/2007 (24.04.2007)</p>	<p>Pedido de aprovação do projeto de arquitetura e especialidades – Herdade da Barba Rala (Lote 2). É levantada a questão da <i>“determinação de suspensão de procedimentos na pendência da elaboração do Estudo sobre o impacto que o surgimento de superfícies comerciais, de âmbito regional (c. mais de 5000 m² de área comercial) terão no comércio tradicional instalado em Évora, sobretudo na área do centro histórico”</i>.</p> <p>Intervenções: As intervenções dos vereadores são divergentes, por um lado defende-se que se deve suspender a análise, tal como anteriormente determinado, sendo necessário aguardar pelas conclusões do estudo, por outro lado, defende-se que as características do projeto não obrigam a suspensão da análise e para além disso trata-se de um empreendimento que já se encontra autorizado, sendo agora apenas necessário a avaliação dos aspetos técnicos e arquitetónicos. Deverá atender-se que o projeto em questão não se trata de um Centro Comercial, mas sim de uma grande loja.</p>	<p>É apresentado o projeto de arquitetura e especialidades (Lote 2) sendo proposta dos Serviços analisá-lo na medida em que o mesmo não se enquadra na determinação de suspensão de superfícies comerciais, para além do mais, trata-se de um empreendimento anteriormente autorizado.</p> <p>Defende-se a suspensão de superfícies comerciais com área superior a 5.000m², enquanto se aguarda pela conclusão do estudo requerido.</p>	<p>PRO-ALENTEJO (2007-2013)</p>	

Ata nº 19/2007 (12.09.2007)	<p>Apresentação do Estudo “Avaliação dos Impactos dos Centros Comerciais na Cidade de Évora”. O estudo é elaborado pela Faculdade de Letras de Universidade de Lisboa – GECIC (Grupo de Estudos Cidade e Comércio), sendo apresentado na reunião da Câmara pela Professora Teresa Barata Salgueiro.</p>	Conclusão e apresentação do estudo “Avaliação dos Impactos dos Centros Comerciais na Cidade de Évora”.			
Ata nº 24/2007 (15.11.2007)	<p>Pedido de aprovação do projeto de arquitetura – Herdade da Barba Rala (Lote 3). Este projeto faz parte do complexo <i>Évora Fórum</i>, trata-se de um dos 3 (três) lotes que a Guedol dispõe naquele espaço, sendo este o último ao qual falta dar resposta ao alvará de loteamento, ou outros 2 (dois) já foram objeto de deliberação da Câmara. Intervenções: É questionado que se tome uma decisão quando ainda se aguarda validação das conclusões do estudo apresentado, referindo-se que este projeto difere do inicialmente apresentado. Contudo, contra-argumenta-se que <i>“desde sempre, estiveram previstos os 3 lotes, um lote grande, onde ficará o centro comercial propriamente dito, e dois lotes destinados a complemento das funções comerciais da zona”</i>, sendo que não há qualquer alteração ao projeto inicial. Assim sendo, considera-se que o <i>“que está em causa, não tanto a razoabilidade da continuidade do processo que já vem do anterior mandato, mas saber qual a possibilidade de analisar o trabalho técnico, enquanto não se obtiver a totalidade dos elementos relativos a este processo”</i>. Destaca-se a necessidade de aferir a perspetiva final e formal do investimento na sua globalidade pois <i>“não se podem condicionar as decisões futuras – que se querem coerentes, preservadoras do ordenamento e potenciadoras do crescimento económico – à incerteza sob quais as finalidades ou tipo de investimento final”</i>.</p>	<p>Pedido de aprovação do projeto de arquitetura (Lote 3)</p> <p>Torna-se a questionar a viabilidade e conveniência de analisar um projeto comercial, antes de validar as conclusões do estudo.</p> <p>É necessário um compasso de clarificação do empreendimento final na sua globalidade, de forma a dar viabilidade à continuidade ao processo.</p> <p>Necessidade se separar os projetos apresentados, todos eles terão já o licenciamento comercial, sendo que são agora analisados os projetos de arquitetura de forma individual.</p>			

		<p>Numa outra perspetiva, refere-se que o que está em causa “<i>não tem nada a ver com o ÉvoraForum, centro comercial. O que se está a discutir é apenas a viabilidade do lote 3, tal como já foi discutida a viabilidade do lote 2, que também nada tem a ver com o ÉvoraForum, que se centra no lote 4</i>”.</p>			
2008	Ata nº 4/2008 (11.02.2008)	<p>É questionada a sequência prática do Estudo de Avaliação dos Impactos dos Centros Comerciais na Cidade de Évora.</p> <p>Foi referida a necessidade de avançar com a criação de um “Manual do Investidor” e de apresentar sobre forma de “<i>Regulamento Municipal ou outra que fosse juridicamente adequada, as conclusões facilitadoras e limitadoras destes mesmos investimentos</i>”, apresentadas como urgentes na reunião de apresentação do estudo.</p> <p>Contudo, a não prossecução das mesmas deve-se, em parte, ao próprio abrandamento da procura por parte dos investidores, a partir do momento que se tornou público que a Câmara Municipal tinha tomado a decisão, não formal, de se ter em conta as conclusões do estudo para a decisão final dos empreendimentos comerciais.</p> <p>Refere-se a possibilidade de definir uma localização que agrega as diversas sugestões formuladas.</p> <p>Prevê-se criar um consenso relativo à localização para a implementação de uma superfície comercial que atenda às sugestões formuladas “<i>no estudo estratégico para a preservação do comércio do Centro Histórico, quer por parte da equipa que trabalhou o PDM e na revisão do Plano de Ordenamento dos Leões, quer pela Associação Comercial, que informalmente também se mostrou mais disponível para colaborar na procura de uma solução para uma superfície comercial, de âmbito regional, que fortalecesse a sua articulação com o Centro Histórico, numa perspectiva de potenciação mútua de vantagens, o que só será possível com uma localização na envolvente directa das muralhas</i>”.</p> <p>Atualização, junto dos promotores, da intenção para finalizar o projeto Évora Fórum. Relativamente ao</p>	<p>Questionada a sequência prática do Estudo de Avaliação dos Impactos dos Centros Comerciais.</p> <p>Necessidade de regulamentar as orientações do estudo.</p> <p>Abrandamento da procura por parte dos investidores</p> <p>Definição de uma localização preferencial para a implantação de uma superfície comercial.</p> <p>Necessidade de agregar o máximo de informação sobre os projetos comerciais.</p> <p>Venda, por parte do Grupo Guedol, do projeto da implantação do Évora Fórum a um Grupo Inglês.</p> <p>Ausência de informação sobre as intenções de</p>	PDM (2008)	

	<p>andamento do projeto é referido que <i>“as obras continuam no lote vendido, mas sobre o lote da construção do “Évoraforum”, continua um total e absoluto silêncio, continuando, no entanto, as obras de urbanização. A suspeição de que não há intenção directa de desenvolver o projecto de construção e exploração parece que se confirma”</i>.</p> <p>Necessidade de disponibilizar mais informação e de regulamentar as orientações do estudo.</p> <p>Defende-se que <i>“as conclusões do estudo deveriam ser vertidas em normas que tornassem, de um modo claro para todos, quais os limites das opções estratégicas”</i> e que existe a necessidade de reunir todo o <i>“conhecimento da situação específica de cada processo, no sentido de evitar situações (como foi referido na altura) em que o passar do tempo apresentasse factos consumados”</i>.</p> <p>Informação de que o Grupo Guedol tinha vendido a um Grupo Inglês o projeto da implantação do Évora Fórum.</p> <p><i>“Neste momento, apenas sabe que o Grupo Guedol continua a fazer as obras de urbanização, que vendeu o lote onde está a ser instalada a loja de bricolage e que os ingleses que terão comprado o conceito do “Évoraforum”, até este momento não disseram nada”</i>.</p>	<p>execução do Projeto Évora Fórum.</p>		
Ata nº 20/2008 (10.09.2008)	<p>Validação das conclusões do Estudo de Avaliação dos Impactos dos Centros Comerciais na Cidade de Évora.</p> <p>Propõe-se, portanto, a aprovação das linhas de orientação estratégica decorrentes no estudo referido. De referir que a promoção do estudo ocorreu num contexto onde diversos promotores procuravam investir na implantação de novas superfícies comerciais ou na ampliação de superfícies comerciais já existentes.</p>	<p>É aprovado o sumário executivo do estudo de Avaliação dos Impactos dos Centros Comerciais na Cidade de Évora.</p>		
Ata nº 21/2008 (17.09.2008)	<p>Levantada a questão (pela Associação Comercial) se serão aprovados 2 (dois) ou 1 (um) centro comercial.</p> <p>Sendo o esclarecimento cedido, o seguinte: <i>“- Só haverá 1 (um) centro comercial de âmbito regional em Évora; - Que esse centro comercial deve ter uma localização que não diste mais de 15 minutos a pé do Centro da cidade histórica. Esta</i></p>	<p>Permanece a dúvida quanto à viabilidade e prossecução do projeto Évora Fórum e se existirá lugar para a aprovação de</p>		

		<p><i>deliberação foi tomada pelo órgão próprio, por unanimidade. A Imoinvest (Guedol) teve um projecto licenciado, desistiu desse projecto e começou a trabalhar numa alternativa. Não há ainda apreciação sobre esse projecto novo”.</i></p>	<p>1 (um) ou 2 (dois) centros comerciais.</p>			
<p>2009</p> <p>Ata nº 23/2009 (11.11.2009)</p>	<p>O processo de construção do Évora Fórum assume-se como demorado e alvo de discórdias. <i>Refere-se que o processo se arrasta há 4 anos e que “o próprio processo de construção teve avanços, recuos e adiamentos, algo confuso, não se conseguindo perceber quem começou e quem irá terminar a obra”.</i> <i>Volta-se a questionar a viabilidade do mesmo, principalmente tendo em conta as conclusões do estudo de avaliação dos impactos dos centros comerciais que indicou que “o Concelho não tinha capacidade para o conjunto de intenções formalizadas e muito menos a localização deste investimento, seria satisfatória, porque não se constituía como elemento de proximidade e extensão do Centro Histórico contribuindo dificilmente para a sua dinamização, com possibilidade de ter mais prejuízos em termos de economia e de social que vantagens”, porém destaca-se que, e uma vez que o promotor já dispõe de alvará de construção, “não é aceitável colocar em causa esta situação. O promotor tem todas as expectativas criadas. Os seus direitos são perfeitamente legítimos” e fazê-lo levaria a que a Câmara estivesse disposta a “suportar o descrédito completo entre os potenciais promotores do concelho, e ainda mais grave, indemnizar em largos milhões de euros o promotor”.</i> É levantada a hipótese de avaliar alternativas para a atual localização deste centro comercial. <i>Sendo proposto, por um lado, que se manifeste junto do promotor “a vontade de encontrar formas de cooperação, salvaguardando o desenvolvimento harmonioso da cidade, mantendo o seu investimento, mostrando simultaneamente a disponibilidade para com os Serviços da autarquia avaliar a sua realocação através de uma troca de terrenos</i></p>	<p>O projeto <i>Évora Fórum</i> assume-se como demorado.</p> <p>Questiona-se, uma vez mais, a viabilidade do projeto, principalmente atendo às conclusões do estudo, contudo existe já licença de construção.</p> <p>Levanta-se a hipótese de realocar o projeto.</p> <p>Pedido de informação prévia – Herdade da Barba Rala (Lote 3)</p> <p>Pedido de informação prévia – Herdade da Barba Rala (Lote 4)</p>	<p>Decreto-Lei nº 21/2009, 19 de janeiro de 2009</p>	<p>PLANO DE DESENVOLVIMENTO O ESTRATÉGICO DE ÉVORA (2009)</p>	<p>RTP [27.10.2011]</p> <p>“Évora inaugura na próxima semana retail park e lança primeira pedra de centro comercial”</p> <p>“O Évora Retail Park é inaugurado a 03 de novembro e os promotores lançam ainda, no mesmo dia, a primeira pedra do centro comercial Évora Shopping [anteriormente designado <i>Évora Fórum</i>], ambos integrados num complexo comercial de 60 milhões de euros”.</p>	

	<p><i>municipais, de forma que da sua aproximação do Centro Histórico resulte a sua dinamização</i>". Por outro lado, defende-se que compete ao promotor avaliar a viabilidade do seu investimento, existindo já um "contrato de urbanização com a Câmara, tem um conjunto de infra-estruturas salvaguardadas e que constam do PU em vigor para a zona", sendo que "seria muito difícil, quer pelas dificuldades administrativas e regulamentares em vigor, quer pela alteração que o próprio promotor já apresentou relativamente ao conceito e arquitectura, a Câmara solicitar a apresentação de uma nova localização, com novo projecto, esperando mais uns anos".</p> <p>Pedido de informação prévia – Herdade da Barba Rala (Lote 3).</p> <p>Visa-se saber da viabilidade de construção de um conjunto comercial (<i>retail park</i>) com ABL de 6000m², à luz do novo regulamento, o DL n.º 21/2009 que regulamenta o licenciamento de grandes superfícies comerciais. Denote-se que para o mesmo lote já foi aprovado um pedido semelhante, com o mesmo programa e ABL, tendo sido emitida licença de construção, assim sendo, os Serviços propõem parecer favorável, sendo a sua proposta aprovada.</p> <p>Pedido de informação prévia – Herdade da Barba Rala (Lote 4).</p> <p>Visa-se saber da viabilidade de construção de um conjunto comercial com ABL de 16419m², à luz do novo regulamento, o DL n.º 21/2009 que regulamenta o licenciamento de grandes superfícies comerciais. Denote-se que o projeto já tem autorização de instalação emitida, tendo sido já emitida licença de construção. Os Serviços propõem parecer favorável, visto já existir um projeto aprovado para o mesmo lote, com o mesmo programa e ABL e visto que o pedido traz uma melhoria estética e funcional, assegurando a relevância urbanística da área envolvente, sendo a sua proposta aprovada.</p>			<p>O retail park e o centro comercial integram um complexo comercial, adquirido pela EVRET, a ser desenvolvido na área industrial de Almeirim.</p> <p>O complexo comercial consiste em três projetos individuais: (i) construção de um stand alone já construída desde 2008; (ii) o Évora Retail Park com ABL de cerca de 6.000m²; (iii) um conjunto comercial (<i>Évora Fórum</i>) com cerca de 16.500m² de ABL.</p> <p>A data prevista de abertura do Centro Comercial é 2013.</p>
--	---	--	--	--

<p>Ata nº 13/2010 (12.05.2010)</p>	<p>Propõe-se que a Câmara delibere sobre a elaboração de instrumentos de planeamento e instalação de estabelecimentos comerciais.</p> <p>Sendo sugerido que <i>“até que novos estudos confirmem a alteração dos pressupostos e conclusões contidos no estudo do GECIC aprovado em 10/9/2009, para além dos estabelecimentos comerciais identificados nos pontos 7 e 8 dos considerandos acima referidos, não serão admitidos para o território do município de Évora outros estabelecimentos comerciais com ABL igual ou superior a 8.000 m², equivalentes aos conjuntos comerciais previstos no diploma antes mencionado”</i> e que <i>“a aprovação da localização de novos estabelecimentos comerciais com ABL igual ou superior a 2.000 m² e inferior a 8.000m² fica sujeita à aprovação da Câmara Municipal em razão do que vier a resultar a apreciação para cada pretensão, designadamente sobre o seu impacte tendo em conta a localização e tipologia do comércio do estabelecimento pretendido e a diversidade comercial que se registe na área da sua influência, face às conclusões definidas no estudo do GECIC”</i>.</p> <p>Intervenções:</p> <p>Existe a necessidade de deliberar em termos formais as conclusões do estudo, de forma a contribuir para regular o ordenamento do território. São apresentadas correções à proposta anteriormente apresentada, referindo-se que <i>“Câmara aprovou o Sumário Executivo, o que não significou aprovar o local do centro comercial. Aprovou apenas as conclusões do Sumário Executivo, onde era dito claramente que Évora tinha capacidade para um centro comercial com determinadas características, que eventualmente poderia admitir um segundo. Isso não significa que a Câmara aprovou um centro comercial num local e outro noutra local”</i> e que <i>“a Câmara não aprovou a localização de nenhum centro comercial nas Portas de Aviz”</i>.</p> <p>Numa outra perspetiva, é referido que <i>“as conclusões do Estudo apontam para uma proximidade em relação ao Centro</i></p>	<p>Apresentada proposta para transpor para a prática as orientações estratégicas do sumário executivo do estudo.</p> <p>Necessidade de formalizar as orientações do estudo de forma a contribuir para o ordenamento de território.</p>	<p>PROT-ALENTEJO (2010)</p>	<p>Diário Notícias [27.03.2016]</p> <p><i>“Centro comercial inacabado em Évora comprado ao Novo Banco por empresa estrangeira”</i></p> <p>A Ares Capital compra o projeto do Centro Comercial e pretende concluí-lo até 2017, salvaguardando as características do projeto originalmente planeado, sendo o primeiro passo obter a licença necessária para a conclusão das obras.</p> <p>O projeto anteriormente pertencente à EVRET começou a ser construído em 2011 com conclusão prevista para 2013, contudo as obras estariam paradas há mais de dois anos.</p> <p>Em reunião pública decidiu-se prolongar a licença para construção do empreendimento comercial.</p>
--	---	--	-----------------------------	---

	<p><i>Histórico, sendo que no Estudo Prévio do PP dos Leões é apontada uma localização. Assim, considera que não há nada de novo, pois a localização apontada para o centro comercial de âmbito regional será na zona das Porta de Aviz e que o outro centro comercial, pelo facto de ter sido licenciada uma aprovação e que depois de algumas transformações mantem os mesmos índices totais de pavimentos. Tratava-se apenas de um compromisso que a Câmara já tinha assumido anteriormente”.</i></p> <p><i>Assim sendo, deverá redigir-se a proposta “de forma a não comprometer a Câmara com uma decisão [centro comercial à Porta de Aviz] que não tem cobertura nos actuais instrumentos de Ordenamento do Território, tendo em atenção a deliberação de que Évora comporta apenas mais um centro comercial nas imediações do Centro Histórico como previsto no Estudo”.</i></p>			<p>Simultaneamente decorre concurso público para a venda de terrenos municipais, junto ao centro histórico (Porta de Aviz), destinadas à construção de um outro centro comercial.</p> <p>RTP [22.06.2016]</p>
<p>Ata nº 14/2010 (24.05.2010)</p>	<p>É ratificada a proposta apresentada na reunião anterior (Ata nº 13/2010).</p> <p><i>Sendo sugerido que “Para além do estabelecimento comercial identificado no ponto 8 [Retail Park e um Centro Comercial (Évora Fórum)] dos considerandos acima referidos, só será admitido para o território do município de Évora outro estabelecimento comercial com ABL igual ou superior a 8.000 m², equivalente aos conjuntos comerciais previstos no diploma antes mencionado, de acordo com os pressupostos e conclusões contidos no estudo do GECIC, aprovado em 10/09/2008” e que “A aprovação da localização de novos estabelecimentos comerciais com ABL igual ou superior a 2.000 m² e inferior a 8.000m² fica sujeita à aprovação da Câmara Municipal em razão do que vier a resultar a apreciação para cada pretensão, designadamente sobre o seu impacte tendo em conta a localização e tipologia do comércio do estabelecimento pretendido e a diversidade comercial que se registre na área da sua influência, face às conclusões definidas no estudo do GECIC”.</i></p>	<p>Aprovada a proposta apresentada pelos Serviços que visa transpor para a prática as orientações estratégicas do sumário executivo do estudo.</p>	<p>PU (20011)</p>	<p>“Évora Shopping retoma construção e prevê abrir em meados de 2017”</p> <p>É reiniciada a construção do Évora Shopping (denominado anteriormente por <i>Évora Fórum</i>), prevendo-se que fique concluído a meados de 2017.</p> <p>O centro comercial estende-se por um edifício com 20.000m² de área de construção, dos quais cerca de 16.400 são ABL.</p>

Ata nº 13/2013 (22.05.2013)	<p>Noticiado a transferência de propriedade da entidade responsável pelo projeto Évora Fórum. Sendo confirmado pelo promotor responsável, a Imorendimento, que uma parte relacionada com o centro comercial foi vendida a um fundo que se encontra na esfera do Banco Espírito Santo (BES), porém é garantido que tal transferência não iria atrasar ou comprometer o andamento dos trabalhos com intenção de abertura prevista para outubro/novembro.</p>	Transferência de parte da propriedade do projeto <i>Évora Fórum</i> para um fundo do BES.		PDM (2013)	Diário Notícias [07.11.2017]
Ata nº 6/2016 (09.03.2016)	<p>Confirmar-se a aquisição do projeto Évora Fórum pela Ares Capital. Sendo solicitado com caráter urgente a emissão de licença especial para a conclusão das obras de construção do empreendimento comercial inacabado, na zona de Almeirim, prevendo-se ter o espaço aberto ao público nos primeiros meses de 2017.</p>	É solicitada a licença para conclusão de obras do empreendimento comercial pela Ares Capital.	Decreto-Lei nº 10/2015, 16 de janeiro de 2015		<p>"Centro comercial abre este mês em Évora após investimento de 35ME"</p> <p>"O primeiro centro comercial do Alentejo" abre neste mês, em Évora, seis anos depois do início do processo de construção. Está situado no parque industrial da cidade e chegou a ter as denominações de <i>Évora Fórum</i>, <i>Évora Shopping</i> e agora <i>Évora Plaza</i>, tendo por último sido comprado ao Novo Banco pela Ares Capital.</p>

A informação contida na tabela resulta da análise de documental, assim sendo, são apresentadas partes parciais dos documentos analisados.

ANEXO III – Instrumentos de Gestão Territorial em Évora

	DESIGNAÇÃO	ANO	PRINCIPAIS QUESTÕES	OBJETIVO
MUNICIPAL	Plano Diretor Municipal (PDM)	1985	Não especifica orientações sobre o planeamento comercial e/ou implantação de unidades comerciais.	O PDM foi aprovado por deliberação da Assembleia Municipal em 1980, sendo posteriormente ratificado a 1985. O PDM de Évora é um dos pioneiros a nível nacional, surgindo com o objetivo de estabelecer as orientações para o ordenamento do território, classificando e definindo as condicionantes de usos dos solos.
		2007	Destaca questões sobre a atividade comercial, sem referir as grandes superfícies comerciais.	Visa desenvolver condições de forma a que o concelho de Évora aproveite as oportunidades, tornando-se num território competitivo, dinâmico e atrativo. O diagnóstico refere que: i) do ponto de vista comercial, a cidade apresenta um mercado muito consolidado e detentor de uma área de influência ao nível regional, sendo que a maioria das unidades são de dimensão reduzida, tendo as ações desenvolvidas no contexto do PROCOM contribuído para a valorização da zona comercial consolidada constituindo um polo de atração comercial; ii) existem diversas restrições regulamentares no PUE que mantêm a elevada terciarização na cidade intramuros, sem que exista uma alternativa clara para a expansão, permitindo ultrapassar o corte existente entre o Centro Histórico e a cidade extramuros. É ainda referido que as atividades terciárias têm ganho importância no desenvolvimento territorial, a nível económico e social, contribuindo para a dinamização dos mercados e lugares, criação de emprego e definição de novas centralidades no espaço urbano. A proposta define como desígnio estratégico “fazer de Évora um território qualificado, dinâmico, atractivo e com elevada qualidade de vida”(CME, 2007b, p. 14). No que se refere à reestruturação da cidade e à criação de novas centralidades, destaca-se a transformação da área industrial do PITE (Parque Industrial e Tecnológico de Évora), dando origem a uma nova centralidade, que agrega atividades de comércio de retalho e serviços. Esta centralidade surge de forma relativamente periférica ao Centro Histórico, levando a um processo de transformação do tecido urbano existente ao longo do eixo de ligação. Refere-se que é necessário “reforçar a especialização de cada um destes dois polos, integrando-os adequadamente no conjunto” (2007b, p. 16) Assim sendo, o centro tradicional requer o “reforço do seu núcleo de actividades centrais” e o PITE “dadas as características que adquiriu, requer uma adequada integração na cidade através da sua envolvente e dos grandes eixos de ligação à cidade” (2007b, p. 17).

		2008 Revisão do Plano Diretor Municipal de Évora Regulamento n.º 47/2008, 25 de janeiro	<p>Refere que os espaços comerciais poderão ser implantados em áreas destinadas a infraestruturas e equipamentos.</p> <p>É distinguido as «áreas especiais de comércio e equipamentos».</p>	<p>O Plano Diretor Municipal de Évora (PDME) visa definir um “<i>modelo de evolução ordenada da ocupação do território, identificando os objectivos de desenvolvimento do município</i>” (2008a, p. 3735), reorganizando o “<i>sistema urbano do concelho e estabelecer as condições para acolher no perímetro da Cidade as actividades económicas que se mostrem compatíveis com o modelo e a estratégia de desenvolvimento definidos para o concelho, bem como prever e disciplinar as ocupações dos espaços de modo a acomodar o crescimento estimado da população ao longo do período de vigência</i>” para além disso constitui-se ainda como objetivo “<i>travar a tendência para a proliferação da ocupação dispersa e peri-urbana</i>” (2008a, p. 3740).</p> <p>O PDME classifica os solos como dominante urbano ou rural, para o solo urbano são definidas as seguintes categorias: a) solos urbanizados; b) solos de urbanização programada; c) solos afetos à estrutura ecológica. No solo rural são definidas as seguintes: a) espaços agrícolas e florestais; b) espaços de exploração mineira; c) espaços de afetos a atividades industriais, diretamente ligados às utilizações anteriores; d) espaços destinados a infraestruturas e equipamentos; e) espaços de proteção ambiental. Nos espaços destinados a infraestruturas e equipamentos é passível a existência, de espaços comerciais, por exemplo. Adiante, é identificado as “áreas especiais de comércio e equipamentos”, isto é, áreas especiais que “<i>não implicando a sua classificação como solo urbano, consentem usos múltiplos de comércio e equipamentos existentes ou previstos, considerados compatíveis com os princípios de ordenamento do solo rural</i>” (2008a, p. 3750), sendo uma destas áreas os espaços comerciais de média e grande dimensão.</p>
		2013 Alteração ao PDM de Évora Aviso n.º 2174/2013	<p>Visa a reformulação do sistema urbano promovendo pontos de integração entre a cidade intramuros e extramuros.</p>	<p>O Plano Diretor Municipal de Évora visa promover a “<i>reformulação do sistema urbano do concelho de Évora assenta nas opções estratégicas de reforço da coerência dos espaços que constituem a Cidade intramuros e extramuros, da melhoria das infraestruturas e da condição urbana e ambiental dos bairros periféricos e dos aglomerados predominantemente rurais, bem como da preservação e valorização dos espaços que integram a estrutura ecológica necessários ao equilíbrio e à proteção e valorização do património natural e cultura</i>” (2013, p. 6212).</p> <p>Relativamente a questões associadas ao planeamento comercial, e mais propriamente a implantação de unidades comerciais, a atual versão mantém as mesmas linhas de orientação estratégica apresentado na revisão do PDM, publicada em 2008.</p>

MUNICIPAL	Plano Estratégico de Évora	1994	Omisso nas questões do planeamento comercial.	O Plano Estratégico de Évora (PEE) é elaborado em 1994, pelo Gabinete da Cidade, sob a insígnia de Uma Estratégia para a Cidade de Évora. O PEE visava a definição de uma estratégia para a cidade que se traduzia na criação de “ <i>um ambiente de cultura e inovação capaz de transformar Évora numa cidade socialmente justa, organicamente integrada na região e com projecção internacional</i> ” e assentava nas seguintes estratégias de intervenção: i) reforço dos valores e imagem identitária da cidade; ii) melhoria da qualidade urbana; iii) sustentabilidade económica; iv) integração territorial (CME, 2008c).
	Plano de Desenvolvimento Estratégico de Évora	2009	O planeamento comercial não é referido de forma explícita.	O Plano de Desenvolvimento Estratégico de Évora (PDEE) pretendia a atualização do plano estratégico, integrando a atualização do PDM, definindo a seguinte visão estratégica: <i>Évora 2020, lugar de criatividade e excelência. Valores de futuro com séculos de história.</i> No que se refere ao planeamento comercial, o PDEE apresenta como uma das prioridades estratégicas promover a densidade empresarial e a capacidade de cooperação e associação, através, por exemplo, da criação de redes comerciais.
MUNICIPAL	ÉvoraCom	1997	Aborda a temática do comércio, numa ótica de revitalização do comércio tradicional.	O ÉvoraCom (Projeto Especial de Urbanismo Comercial – Revitalização do Centro Histórico de Évora) enquadrava-se no PROCOM, visando a modernização e reabilitação urbanística e comercial do Centro Histórico. O projeto decorreu até meados de 2002 que permitiu à autarquia e comerciantes beneficiarem com a gestão integrada na resolução de problemas característicos.
MUNICIPAL	Plano de Urbanização	2000	Vago na questão do planeamento comercial. Agrega a implantação de grandes superfícies e conjuntos comerciais às zonas industriais de expansão.	O Plano de Urbanização de Évora (PUE) tem como objetivo “ <i>estabelecer as regras a que devem obedecer a ocupação, uso e transformação do solo da cidade de Évora e do espaço agrícola envolvente da cidade</i> ” (2000, p. 1234). O PUE é vago na questão da implantação de grandes superfícies e conjuntos comerciais, sendo que agrega às zonas industriais de expansão, nomeadamente a zonas de indústria e armazéns (IA/E) e zonas de indústria e terciário (IT/E), a possibilidade de se destinar a grandes espaços comerciais. No caso particular do Parque Industrial de Almeirim é apresentada como orientação urbanística o “ <i>acentuar a urbanidade vivencial e funcional da zona a partir das áreas terciária</i> ” e como orientação para a implementação “ <i>procurar incentivar a iniciativa privada na concretização das zonas terciárias</i> ” (2000, p. 1249).

Revisão PU de Évora
Resolução do Conselho de Ministros nº 13/2000

		2011 Regulamento do PU de Évora Aviso nº 12113/2011	Admite a necessidade da existência de requisitos para a admissão de novos estabelecimentos comerciais, em consonância com o regulamento próprio.	<p>O novo regulamento do Plano de Urbanização de Évora (PUE) visa proceder com uma revisão visando dar resposta regulamentar às novas exigências do atual contexto social, contribuindo para o desenvolvimento da cidade. Tal como o anterior, e tendo em conta a natureza do plano, este tem como objetivo <i>“estabelecer as regras a que devem obedecer a ocupação, uso e transformação do solo da Cidade de Évora”</i> (2011a, p. 23974).</p> <p>O PUE admite a localização de uma área comercial de dimensão relevante e com impacto regional, em zona junto às muralhas (Porta de Aviz) sendo que o projeto deverá salvaguardar a integração arquitetónica e paisagística.</p> <p>Sobre a aprovação de instalação de conjuntos comerciais refere que a mesma obedece aos seguintes critérios: <i>“a) A aprovação da localização dos conjuntos comerciais com ABL igual ou superior a 8.000 m², fica sujeita à prévia deliberação da CME mediante estudos específicos elaborados para o efeito; b) A aprovação da localização de estabelecimentos comerciais com ABL igual ou superior a 2.000 m² e inferior a 8.000m² fica sujeita à aprovação da CME em razão do que vier a resultar a apreciação para cada pretensão, designadamente sobre o seu impacto tendo em conta a localização e tipologia do comércio do estabelecimento pretendido e a diversidade comercial que se registre na área da sua influência”</i> (2011a, p. 23982).</p>
REGIONAL	Programa Operacional da Região do Alentejo (POR Alentejo)	2007 - 2013	É vago na questão do planeamento comercial, sendo referido que existe um défice na complementaridade entre bens e serviços.	<p>O programa POR Alentejo traduzia a aplicação dos Fundos relativos ao QREN (Quadro de Referência da Estratégia Nacional).</p> <p>Desenha-se sobre um novo quadro estratégico e normativo, ajustando-se aos principais desafios da região, nomeadamente a competitividade regional, o aumento das qualificações dos recursos humanos e a coesão social e territorial, apresentando os seguintes eixos prioritários: i) competitividade inovação e conhecimento; ii) valorização do espaço regional; iii) coesão local e urbana.</p> <p>É referido no diagnóstico que o sistema urbano da região se caracteriza por ser débil, na medida em que as principais cidades apresentam um défice de complementaridade na oferta de bens e serviços e escassas inter-relações, porém no que se refere ao ordenamento do território é referido que globalmente a região se encontra bem ordenada, sendo a utilização do espaço ajustado às características do território (CCDR-A, 2012).</p>

REGIONAL	Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo (PROT)	2010	Aborda a temática do comércio, inclusive a implantação de conjuntos comerciais.	<p>Visa a definição de opções estratégicas para a organização do território, definindo a estratégia regional, integrando as opções estabelecidas a nível nacional e a nível municipal.</p> <p>Sobre a matéria do comércio destaca-se que <i>“o planeamento municipal das actividades comerciais e de serviços deve contribuir para a consolidação do sistema urbano regional e para a estruturação urbana” visando desenvolver “uma estrutura comercial e de serviços diversificada e inovadora que contribua para a competitividade regional do sistema urbano. Todos os centros urbanos devem promover uma oferta comercial e de serviços que favoreça a sociabilidade urbana e reforce a qualidade de vida dos residentes”</i> (2010, p. 3026).</p> <p>Sobre a implantação das grandes superfícies e conjuntos comerciais existe a consciência que os mesmos têm repercussões ao nível da morfologia e imagem urbana e com implicações na estrutura urbana, sobre a localização é referido que <i>“a localização de novos empreendimentos comerciais deve realizar-se segundo uma concepção urbanística integradora, cuidando os valores de ordem ambiental e urbanístico, de forma a contribuir para o reforço da centralidade, permitir o acesso adequado em transportes colectivos e em boas condições para o acesso pedonal. Não é admissível a sua localização fora dos perímetros urbanos”</i>.</p> <p>Sendo que caberá ao PDM <i>“i) Desenvolver as opções estratégicas específicas para o modelo de centralidades concelhio, contemplando a localização preferencial e sempre que possível de grandes estabelecimentos ou conjuntos comerciais e de serviços nos centros antigos ou históricos; ii) Identificar nas novas centralidades as áreas a afectar ao uso comercial e de serviços garantindo um bom funcionamento do sistema urbano”</i> (2010, p. 3026)</p>
-----------------	--	------	---	---

A informação contida na tabela resulta da análise de documental, assim sendo, são apresentadas partes parciais dos documentos analisados.

ANEXO IV – O Caso da *Cidade Sonae*

	DESIGNAÇÃO	INFORMAÇÃO CENTRAL DAS ATAS / COMUNICAÇÃO SOCIAL	PRINCIPAIS QUESTÕES	INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL
1998	Plano Pormenor Abrunheira-Norte Programa Preliminar (abril de 1998)	<p>É apresentado pelo Departamento de Planeamento Estratégico – Divisão de Ordenamento do Território e Projetos Estratégicos (DPE-DOTPE) o programa preliminar que visa fundamentar a elaboração do Plano de Pormenor de Abrunheira do Norte (PPAN).</p> <p><u>Justificação para a elaboração do PPAN:</u> “<i>emergência em compatibilizar propostas de expressão territorial com origem no Projeto-Plano Diretor Municipal, das intenções de investimento conduzidas pelo sector privado e sector público e dirigidas àquela área territorial</i>”, ou seja, necessidade de articular as intenções e programas de investimento com a requalificação urbana e de “<i>conformar as procuras de actividades e o seu acolhimento com as servidões e restrições de utilidade pública existentes</i>” (1998b, p. 1).</p> <p><u>Objetivos:</u> os objetivos organizam-se essencialmente em quatro categorias, nomeadamente (1) sistema rodoviário, visando a reestruturação do sistema viário existente e a definição de uma hierarquização de vias; (2) sistema de paisagem visa clarificar a delimitação dos espaços verdes afirmando os princípios de continuidade; (3) sistema de equipamentos coletivos visando responder a carências locais; (4) sistema de atividades que visa a definição da morfologia e tipologia de ocupação, privilegiando “<i>actividades com forte capacidade de atração e de satisfação de procuras urbanas e de forte geração de emprego, [...] promover a reconversão, refuncionalização ou reabilitação das áreas de acolhimento de estruturas edificadas existentes</i>” (1998b, p. 4).</p>	Apresentação do Programa Preliminar do Plano Pormenor Abrunheira-Norte.	<p>PU (1996)</p> <p>PDM (1998)</p>
	Reunião de Câmara (27.05.1998)	É deliberada a elaboração do Plano de Pormenor de Abrunheira do Norte.	Aprovação para elaboração do PPAN	PDM (1999)
2001	Aviso nº 710/2001 (29.01.2001)	<p>É publicada em Diário da República a deliberação da elaboração do PPAN e fixado o prazo para formulação de sugestões e apresentação de informações.</p> <p>São referidos um conjunto de objetivos gerais e específicos nomeadamente “<i>compatibilização de propostas com origem no Plano Director Municipal, adequação da mobilidade e acessibilidades aos sectores territoriais e de actividades múltiplas da Abrunheira, integrar intenções de investimento com origem na iniciativa pública e privada, assegurar adequada estruturação das redes urbanas, garantir o enquadramento de áreas de génese ilegal, assegurar o projecto de valorização ambiental do sistema hídrico configurado pela ribeira de Caparide-Manique, assegurar direito à utência de equipamentos colectivos, obter extensão da qualidade paisagística e cenarização da Serra de Sintra</i>” (2001, p. 66).</p> <p>Portanto, fixa-se o praxo de 30 dias úteis para a apresentação de sugestões e informações e um prazo de 12 meses para a elaboração do PPAN.</p>	Deliberação da elaboração do PPAN e fixado o prazo para formulação de sugestões e informações.	<p>PROT-AML (2002)</p> <p>Plano Municipal de Ambiente de Sintra (2004)</p>

2005	Reunião de Câmara (20.09.2010)	É tomada a decisão para terminar com os trabalhos associados ao PPAN, em parte devido ao desinteresse do principal investidor privado (Carrefour).	O PPAN é arquivado.	Plano Verde do Concelho de Sintra (2005) PDES (2006)
2012	Reunião de Câmara (23.05.2012)	É submetida a votação a admissibilidade da proposta que visa prosseguir com a elaboração do Plano Pormenor da Abrunheira do Norte e, portanto, revogar a deliberação tomada a 29 de setembro de 2010. Sendo a proposta aprovada por unanimidade. A proposta assenta nos seguintes pressupostos: (1) deliberação em 1998 para a elaboração do PPAN; (2) desenvolvimento em 2005 de um conjunto de estudos que conduziram ao projeto-plano, que apresentou deficiências, implicaria a revisão da proposta; (3) a estruturação urbanística de Abrunheira do Norte assume-se como estratégica; (4) o Plano de Urbanização de Sintra, que se encontrava, à data, em fase de aprovação destacava a necessidade de um espaço turístico para a área; (5) a principal proprietária manifesta total empenho na concretização do PPAN <i>“mostrando-se disponível para desenvolver com a autarquia a revisão da proposta de plano desenvolvida até 2005 pelo anterior proprietário, sanando as deficiências então detectadas, e a sua adequação ao actual enquadramento legal”</i> (2012, p. 3).	É submetida a votação a admissibilidade da proposta que visa prosseguir com a elaboração do PPAN (é aprovada).	PU (2008)
2013	Reunião de Câmara (23.01.2013)	É proposto que a Câmara Municipal aprove a qualificação do Plano Pormenor de Abrunheira-Norte para efeitos de Avaliação Ambiental Estratégica, tendo em conta a determinação da probabilidade de efeitos significativos no ambiente da área definida e sua envolvente, sendo determinante a <i>“avaliação de possíveis oportunidades e riscos estratégicos de desenvolvimento territorial e sectorial, tendo em vista objetivos de desenvolvimento sustentável do território municipal”</i> (2013, p. 5).	Qualificação do PPAN para Avaliação Ambiental Estratégica.	
		De 2013 a 2014 são reunidos os pareceres necessários, sendo o PPAN posteriormente sujeito a concertação com as diversas entidades.		
2014	Ata nº 22/14 (30.09.2014)	Apresentação da Proposta de Plano, assente no objetivo de promover o <i>“remate do sistema urbano ao longo do IC19”</i> , sendo que em termos de usos e distribuição destaca-se a sul uma área habitacional, a norte uma área de serviços (integrando os já existentes e a unidade comercial) interligando as áreas através de uma estrutura ecológica que assume diversas valências <i>“quer ao nível dum parque urbano mais informal servindo de enquadramento às ocupações terciárias, quer uma zona de lazer que faz nítida fronteira e barreira entre a área de serviço e a área residencial”</i> . Admite-se que a origem do Plano Pormenor em 1998 esteve numa intenção de investimento na unidade comercial, referindo que o <i>“Plano tem uma história longa. Em 1998 foram definidos</i>	Apresentação da Proposta do Plano para submissão a discussão pública. A decisão é adiada.	

		<p><i>estes objetivos para o Plano, sobretudo naquilo que tinha a ver com as intenções de investimento numa superfície comercial” (2014, p. 59) . Para o atual plano foi necessário justificar ao Ministério da Economia a unidade comercial e sua dimensão, mesmo apresentando uma área inferior ao que foi anteriormente aceite. Relativamente à CCDR as questões foram apenas de redação do regulamento ou de especificação do Relatório Ambiental.</i></p> <p>Destaca-se a necessidade de antes da discussão pública existir uma análise e decisão da Câmara.</p> <p>São feitas alterações aos objetivos iniciais do Plano, seguindo uma orientação estratégica que visa a diminuição da área construída e o aumento do parque urbano.</p>		
	<p>Ata nº 24/14 (21.10.2014)</p>	<p>Análise da Proposta de Plano para submissão a discussão pública.</p> <p>São discutidos os aspetos positivos e negativos, sendo destacado como positivo a construção de um Parque Urbano (ciclovias, percursos pedestres e requalificação da ribeira), a área de Hotelaria de forma a descomprimir o Centro Histórico de Sintra e como negativo a área comercial de grande dimensão, devido à sobrecarga de áreas comerciais.</p> <p>Defende-se que o PPAN se apresenta como uma <i>“solução diversificada, porque tem desde uma área de serviços para requalificar [...] um conjunto de edifícios de índole industrial muito degradada, Tem uma unidade destinada a serviços de saúde e uma unidade hoteleira, sendo mais do que uma área comercial”</i> (2014, p. 77), aliás o plano começou com a pretensão de cerca de 50.000m², sendo a atual proposta muito inferior.</p> <p>No seguimento, das críticas ao plano por surgir demasiado dependente de uma unidade comercial e de um investidor privado, numa das intervenções de deputados é referido o seguinte: <i>“a verdade é que se sabe que não há “almoços grátis” e, “portanto, todas estas reestruturações do território têm de ser financiadas pelo sector público ou pelo sector privado. Como o terreno é privado o Concelho tem aqui uma grande oportunidade de requalificar uma zona que tem necessidade de requalificação, e essa requalificação tem de ser financiada”</i>.</p> <p>Ainda no mesmo seguimento refere-se que <i>“se olha para o território em Portugal e fora de Portugal, e vê-se, quanto à concentração de equipamento comerciais, que ela é a norma hoje desenvolvida”</i>, visa-se justificar a elevada densidade comercial com outros casos semelhantes onde a densidade é ainda maior defendendo-se que <i>“este tipo de operação tem muito a ver com as acessibilidades e com a localização, instaladas sobretudo nas periferias das grandes cidades”</i> (2014, p. 78).</p> <p>Por fim, ressalva-se a promoção de uma apresentação pública do Plano para as comunidades e localidades abrangidas pelo mesmo.</p>	<p>Análise da Proposta de Plano para submissão a discussão pública.</p> <p>A Proposta do Plano é aprovada para discussão pública.</p>	

Jornal de Notícias (21.10.2014)	“Sintra aprova discussão pública para nova área comercial” É aprovada a submissão para discussão pública o PPAN que prevê para além da uma unidade comercial a construção de unidades hoteleiras, área habitacional e um parque urbano. O PPAN que teve origem em 1998, devido a intenções de investimento na área, integra a Área Urbanística de Génese Ilegal (AUGI) de Colónia e Sesmarias.	Aprovada discussão pública para a nova área comercial (PPAN).	
Aviso nº 12341/2014 (04.11.2014)	Período de discussão pública do Plano de Pormenor de Abrunheira Norte Procede-se à abertura do período de discussão pública, por um período de 22 dias, sendo que para tal dever-se-á submeter através de requerimento dirigido ao presidente da Câmara as respetivas reclamações, sugestões, observações e pedidos de esclarecimentos.	Abertura do período de discussão pública.	
Jornal de Sintra (28.11.2014)	“‘Cidade da Sonae’ na Abrunheira preocupa moradores e alguns autarcas” O PPAN apelidado de “Cidade da Sonae” pelo presidente da Câmara suscita preocupações aos moradores e alguns autarcas da Abrunheira, Mem Martins e da União de Freguesias de Sintra que receiam pelo impacto no comércio local e nas infraestruturas rodoviárias, inviabilizando os acessos. Algumas participações referem que no que se refere a discussão pública são apenas cumpridos os requisitos legais, sem que se garanta o verdadeiro envolvimento e participação.	É realizada uma sessão extraordinária da assembleia de freguesia na sede da União Recreativa e Cultural da Abrunheira.	
Jornal de Sintra (12.12.2014)	Após a sessão de esclarecimentos promovida pela autarquia (Dia 3, na Abrunheira) o presidente da União das Freguesias de Sintra refere a necessidade de alargar o prazo para discussão pública do Plano de Pormenor.	Possibilidade de alargar o prazo de discussão pública do PPAN.	
Aviso nº 14393/2014 (24.12.2014)	Período de discussão pública do Plano de Pormenor de Abrunheira Norte Torna-se público o alargamento do período de discussão até 9 de janeiro de 2015.	O período de discussão pública é alargado.	
Público (07.01.2015)	“Urbanização e novo centro comercial junto ao IC19 em discussão pública” Destaca o contraste entre a paisagem natural da Serra de Sintra e a cintura urbana que a rodeia, prevendo-se acentuar com a construção da unidade comercial associada ao PPAN. Nomeiam-se as várias unidades comerciais já existentes ou aprovadas, tais como: Fórum Sintra, Sintra Retail Park, Leroy Merlin, Staples, Jumbo e Decathlon. A unidade comercial pretende funcionar como ancora para um território com mais de 70 hectares. Prevê-se com a execução do Plano a reabilitação de um bairro de génese ilegal.	A discussão pública do PPAN é alargada. Existe uma associação intrínseca entre a construção da unidade	

		<p>O Plano tem origem nas intenções de investimento por parte da Carrefour, em 1998, ou seja, após a apresentação de um projeto de construção de uma unidade comercial, a Câmara Municipal desencadeia a elaboração de um plano de pormenor para a zona. A partir de 2005 as intenções de finalização do plano reduzem, devido ao desinteresse do Carrefour, tendo-se decidido arquivar o processo em 2010. Contudo, em maio de 2012, a Sonae adquire o terreno à Carrefour (cerca de 28 hectares, o equivalente a 40% da área do plano) e a autarquia delibera a retoma ao trabalho para elaboração do PPAN.</p> <p>Segundo declarações de Basílio Horta, durante a discussão pública, é referido que a proposta do PPAN só irá adiante se o centro comercial for aprovado <i>“Não podemos querer a cidade sem a parte comercial. Não pode ser porque é a Sonae que vai fazer o investimento directo e fomentar o resto. Temos de moderar, negociar, mas na minha opinião devemos ter aquela cidade, que muda muito a freguesia e é importante em termos de receitas”</i>.</p> <p>Porém, as opiniões são diversas, sendo que do lado da oposição a unidade comercial prevista é <i>“um gritante exemplo, lamentavelmente mais um, de pesada densificação do tecido urbano do concelho”</i>, numa área que <i>“até à aprovação do Plano Director Municipal [em 1999] era considerada de protecção e enquadramento, ou seja, de solo não urbano”</i>.</p> <p>Desta forma é criada uma petição contra a construção da unidade comercial defendendo que <i>“o impacto paisagístico das grandes construções em betão é negativo e irreversível no enquadramento da Serra de Sintra”</i> e que a criação de mais uma unidade comercial <i>“irá ameaçar a viabilidade das inúmeras grandes superfícies já existentes nas proximidades e o já muito debilitado comércio local das vilas do concelho de Sintra, prejudicando a vivência urbana, o emprego e a atractividade residencial das áreas urbanas envolventes”</i>.</p>	<p>comercial e a execução do PPAN.</p> <p>As opiniões sobre a unidade comercial são diversas.</p> <p>É criada uma petição dirigida ao presidente da autarquia, de forma a evitar a construção da unidade comercial.</p>	
	<p>Jornal I (07.01.2015)</p>	<p>“Movimento de Cidadania diz: ‘Não à Cidade Sonae em Sintra’”</p> <p>É criada uma petição online contra a aprovação do Plano Pormenor da Abrunheira do Norte, surgindo assim um <i>Movimento de Cidadania Não à Cidade Sonae em Sintra</i> que visa travar mais uma grande superfície comercial no IC19.</p> <p>É questionado pela promotora da petição <i>“Até que ponto para ir ao encontro dos interesses de um privado, que não visa o interesse público, está a ser feito um plano de pormenor que vai alterar naquela zona o plano director municipal?”</i> referindo que existe (mais uma) aprovação de construção de um hipermercado que agravará as condições da infraestrutura rodoviária (que já se apresenta débil) e originará impacte paisagístico, tendo em conta a Serra de Sintra.</p> <p>O Movimento pretende ainda alertar a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura) e a ICOMOS (Conselho Internacional de Monumentos e Sítios)</p>	<p>É criada uma petição online, o Movimento de Cidadania: <i>“Não há Cidade Sonae em Sintra”</i>.</p> <p>É criticado os moldes em que se promoveu a participação pública.</p>	

	<p>para os impactos do PPAN na paisagem cultural classificada como Património da Humanidade.</p> <p>A representante do movimento refere que, ainda que se tenha prolongado o prazo da discussão pública, os debates públicos foram escassos e insuficientes para que a população tivesse a <i>“ideia do que aí vem”</i>.</p> <p>Neste contexto, o presidente da Câmara refere que <i>“os sintrenses têm de escolher em consciência e nós depois temos de decidir, sempre ouvindo toda a gente. Se chegarmos à conclusão que nada deve ser feito ali, nada será construído”</i>.</p>		
Notícias ao Minutos (08.01.2015)	<p><i>“Bloco contra plano de mais uma superfície comercial em Sintra”</i></p> <p>Diversas opiniões são criadas sobre a proposta do PPAN sendo referido a criação de ilusões da requalificação urbana e ambiental.</p> <p>Destaca-se a incompatibilidade com os objetivos que visam orientar a revisão do PDM, nomeadamente a redução de áreas urbanizáveis e a proteção ambiental e patrimonial. Referindo o impacto negativo de tal empreendimento e os custos ambientais, numa área considerada como “sensível” pelo Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa.</p> <p>Neste contexto, é constituído um Movimento de Cidadania <i>“Não à Cidade Sonae em Sintra”</i> que promovem petição online em www.change.org.</p>	Existe oposição ao PPAN por parte de outros partidos políticos e da sociedade civil.	
Comunicado do Presidente da Câmara (11.01.2015)	<p>O presidente da Câmara, findo o período de discussão pública comunica, nas redes sociais que o <i>“Plano de Pormenor da Abrunheira Norte que, tal como está, não vai ser aprovado. Este projeto tem que ser bom para o investidor e ter um peso social relevante para o concelho de Sintra e não será aprovado se não representar uma mais-valia verdadeiramente relevante para os munícipes. Gostaria de destacar a forma transparente como decorreu a discussão pública. A autarquia iniciou esse processo com a genuína vontade de ouvir para apresentar, ou não, uma proposta final. A Câmara vai agora avaliar os contributos de todos e negociar com o promotor os termos de uma possível viabilização do plano para ser apresentado aos órgãos municipais”</i>.</p>	É apresentado o comunicado referindo que o PPAN (tal como está) não seguirá em frente devido à oposição da sociedade civil.	
Público (14.01.2015)	<p><i>“Basílio Horta diz que ainda não está nada decidido sobre novo centro comercial”</i></p> <p>A iniciativa de reiniciar a elaboração do PPAN em 2012, surge do interesse por parte do grupo Sonae na construção de uma unidade comercial, sendo este o dono de 20 dos 70 hectares abrangidos pelo plano.</p> <p>Perante a existência de oposição ao plano, por parte da população e de alguns autarcas, o presidente da Câmara refere que a área comercial poderá ser ponderada, destacando, no</p>	É reforçada a ideia de que o projeto só será aprovado após aprovação da sociedade civil ou garantias de	

		entanto, que a mesma terá sido reduzida desde a versão apresentada em 2001 e a atual versão do plano, passando de 82.445m ² para 37.752m ² respetivamente. Concluindo que <i>“nada disto será aprovado se eu tiver a consciência de que a população está contra e se não acreditar que isto vai melhorar a situação na zona”</i> .	que o mesmo contribuirá para o desenvolvimento territorial.		
	Comunicado (22.01.2015)	Comunicado do Movimento de Cidadania Não à Cidade Sonae em Sintra Em resposta à comunicação do presidente da Câmara o <i>Movimento de Cidadania Não à Cidade Sonae em Sintra</i> , elogia a sensibilidade do presidente da Câmara ao reconhecer que o PPAN não serve os melhores interesses da população e que deverá ser reajustado. Referindo igualmente que para tal decisão contribuiu a posição unânime das participações, expressas nas sessões públicas, na petição que reuniu mais de 2100 assinaturas, nos requerimentos apresentados e nos vários pareceres desfavoráveis de associações do concelho e de partidos políticos, congratulando a <i>“grande participação cívica gerada durante o Período de Discussão Pública e motivar para que assim continue”</i> . Deixa-se como sugestão (1) promover mais sessões de esclarecimento, não só no âmbito do PPAN, na medida em que <i>“população devidamente incentivada e informado participa e decide em consciência”</i> ; (2) garantir que determinadas ações contempladas no PPAN não fiquem dependentes do investimento privado, nomeadamente, a requalificação das infraestruturas, criação e requalificação das áreas verdes, preservação do património natural e cultural e promoção da requalificação e integração da AUGI. Por fim, defende-se que até a conclusão do PDM deverá suspender-se a <i>“elaboração do PPAN e de todos os planos que impliquem construção em áreas desocupadas”</i> .	Destaca-se a participação cívica despoletada pelo Plano. Sugere-se maior promoção da participação pública.		
	Jornal de Negócios (13.09.2015)	“Sonae e Câmara de Sintra negociam investimento de 100 milhões de euros” A Câmara Municipal e a Sonae continuam a analisar o plano de desenvolvimento para a Abrunheira do Norte existindo por parte da Sonae a intenção de investimento e por parte da Câmara a intenção de negociar a reanalisar a proposta, justificando-se com a criação de cerca de dois mil postos de trabalho.	Continua o interesse por parte da SONAE e por parte da CMS em prosseguir com o PPAN		
	Notícias ao Minuto (28.11.2015)	“Sintra quer recuperar plano da “cidade da Sonae” junto ao IC19” Após reformulação do projeto comercial, por parte da Sonae, a Câmara de Sintra visa voltar a discutir o PPAN, tendo este sido suspenso após a discussão pública que apresentava fortes críticas principalmente à construção de uma unidade comercial. Contudo, o presidente da Câmara continua a referir que não existindo prazos para a aprovação do PPAN vai procurar <i>“um consenso global sobre o projeto”</i> .	Reformulação do projeto, reduzindo a área comercial. Refere-se que não há		

		<p>A reformulação do plano prevê construção de uma área comercial de 24.000m², dos quais 4.000m² referente a um supermercado e os restantes para logísticas e outros tipos de comércio, Visa a recuperação de armazéns industriais, a construção do hospital privado com 15.000m², dois hotéis (um já com aprovado) e o parque urbano de 20 hectares (sem a “Sintra dos Pequeninos”). Na sequência das sugestões da população é repensada a ampliação da escola básica da Abrunheira e a construção de uma unidade de saúde familiar. Por fim, a proposta do plano continua a associar-se à requalificação da AUGI das Sesmarias.</p> <p>Um dos problemas apresentados continua a persistir, nomeadamente o da infraestrutura rodoviária que deverá ser resolvido, assim sendo apresentado um projeto com soluções para as condições de circulação no IC19, o plano será enviado para aprovação na vereação e assembleia municipal.</p> <p>No que se refere à concordância pública é referido pelo presidente da Câmara o seguinte “a discussão pública já foi feita, porque se tivesse aumento de área tínhamos de a [voltar a] fazer, mas não, há uma diminuição sensível da área comercial”, na ordem dos 40%.</p> <p>Por fim, o presidente da União das Freguesias de Sintra, alerta para a necessidade de garantir a conclusão de todo o plano e não apenas do empreendimento comercial.</p>	<p>necessidade de nova discussão pública.</p> <p>Alerta-se para, caso o PPAN seja aprovado será necessário garantir a execução do plano na sua globalidade.</p>		<p>PDM (2018)</p> <p>PDM (2019)</p>
--	--	--	---	--	-------------------------------------

A informação contida na tabela resulta da análise de documental, assim sendo, são apresentadas partes parciais dos documentos analisados.

ANEXO V – Instrumentos de Gestão Territorial em Sintra

	DESIGNAÇÃO	ANO	PRINCIPAIS QUESTÕES	OBJETIVO
MUNICIPAL	Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROTAML)	2002	<p>Reconhece os desequilíbrios na organização do território.</p> <p>Visa estabelecer-se como um instrumento estratégico, definindo um quadro de referência para elaboração dos instrumentos de gestão urbana.</p> <p>O planeamento comercial é abordado numa ótica estratégica.</p> <p>Sendo as unidades comerciais consideradas «grandes geradores de tráfego» é proposta a elaboração de normas que definam a sua localização.</p>	<p>O Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROTAML) é um “<i>instrumento estratégico fundamental para um adequado ordenamento do território da área metropolitana de Lisboa</i>”, tendo sido a sua elaboração motivada pelo “<i>reconhecimento da existência de desequilíbrios na organização do território dos quais resultavam vastas zonas de ocupação desordenada</i>” (2002, p. 3287). O PROTAML define as opções estratégicas para o desenvolvimento territorial, estabelece um modelo territorial, sistematiza as normas, constituindo-se com um quadro de referência para a elaboração dos instrumentos de gestão territorial. No que se refere às prioridades estratégicas, define as seguintes: (1) sustentabilidade ambiental; (2) qualificação metropolitana; (3) coesão socioterritorial; (4) organização do sistema metropolitano de transportes.</p> <p>No que se refere ao planeamento comercial é destacado no plano que “<i>estrutura e configuração da rede de actividades comerciais deve obedecer a uma ordem que decorre da articulação entre a hierarquia associada às várias tipologias comerciais, ramos de negócio e grau de concentração espacial, e a estrutura e organização funcional dos espaços em que se insere e da sua envolvente. Essa estrutura e configuração deve estar conforme com os indicadores e orientações consagrados nos planos sectoriais, quando existam</i>” (2002, p. 3315). Mais adiante e incluindo as unidades comerciais nos <i>grandes geradores de tráfego</i>, destaca-se a preocupação em compatibilizar a localização/licenciamento destes geradores de tráfego com a rede viária e o sistema de transportes que lhe dão acessibilidade, a “<i>localização dos grandes geradores de tráfego não se pode efectuar em contradição com a hierarquia da rede viária e o sistema de transportes</i>” (2002, p. 3321), sendo proposta a elaboração de “<i>normas que definam as condições a observar na localização dos «grandes geradores de tráfego»</i>”.</p> <p>Na seção sobre as atividades económicas é referido que os instrumentos de gestão territorial deverão, por exemplo: (1) indicar critérios para a implantação, organização e estruturação das áreas comerciais, “<i>integrando os objectivos e orientações de desenvolvimento económico, de ordenamento e ambiente e respeitando as orientações dos planos sectoriais, caso existam</i>”; (2) criar uma carta que incida sobre as concentrações comerciais; (3) “<i>integrar as actividades comerciais e os serviços na configuração e organização dos espaços, estabelecendo critérios e parâmetros físicos e funcionais de localização e implantação, de acordo com a tipologia e dimensão das unidades, que se traduzam numa rede de centralidades articuladas e complementares, atendendo a eventuais orientações contidas nos planos sectoriais</i>”; (4) “<i>considerar as dinâmicas introduzidas pelas novas acessibilidades na paisagem rural, acautelando os valores cénicos e a identidade da paisagem fundamentais para a actividade turística</i>” (2002, p. 3322).</p>

Plano Diretor Municipal (PDM)	1998	Relatório	<p>No que se refere à temática do planeamento comercial, destaca-se neste relatório, a noção de que a intervenção dos poderes públicos é de certa forma, condicionada, pelo clima comercial, pelas empresas e investidores.</p> <p>No relatório de 1998 é destacada a importância do planeamento municipal, sendo colocado em causa o “esquema tradicional” do planeamento metropolitano, na medida em que o planeamento “desde cima” parece ineficaz. Ademais é referido que “<i>parece necessário enfatizar a rejeição do sistema de decisão hierárquico e sequencial. Este esquema corresponde às posições tradicionais que apoiam mais uma filosofia formalista ignorante na natureza das necessidades e da rede de agentes e instituições que constituem a realidade do quadro decisional [...] com evidentes consequências na construção das configurações territoriais</i>” (1998a, pp. 15–16). O relatório refere ainda que existe uma “<i>clara [...] tendência na medida em que a intervenção dos poderes-públicos (por exemplo, para provocar outros destinos) se vê impossibilitada de transferir este dinamismo para outras áreas, na medida em que: a) É o clima comercial e são as empresas que geram novos empresários e estes não podem ser reproduzidos num meio vazio ou altamente especializado</i>” (1998a, p. 29). Neste contexto é visível, que a perspetiva teórica que esta na base do relatório do Plano Municipal de Sintra de 1998 defende o planeamento como um processo “<i>em primeiro lugar, de reabilitação, de correcção, de disciplina (das existências e das tendências herdadas), e, em segundo lugar, de saber avaliar as perspectivas de médio e longo prazo (num quadro de uma certa incerteza)</i>” (1998a, p. 16). Neste seguimento, a elaboração e implementação do PDM visa: (1) promover uma cultura de planeamento para o município; (2) reforço da rede de acessibilidade e mobilidade do concelho em articulação com a área metropolitana, assegurando as compatibilidades funcionais e reduzindo as dependências; (3) manutenção e redefinição da estrutura ecológica, reforçando os mecanismos de defesa e reequilíbrio dos sistemas naturais. No que se refere à temática do planeamento comercial, destaca-se neste relatório, a noção de que a intervenção dos poderes-públicos é de certa forma, condicionada, pelo clima comercial, pelas empresas e investidores.</p>
	1999	Regulamento do PDM Resolução do Conselho de Ministros nº 116/99	<p>Não referencia, de forma explícita, questões sobre o planeamento comercial.</p> <p>O Regulamento do Plano Diretor Municipal (PDM) de Sintra apresenta como objetivo a definição de princípios e regras de ocupação, uso e transformação dos solos, a compatibilização das diversas intervenções sectoriais e promover a reabilitação urbanística. Atendendo à classificação do uso dos solos destaca-se os seguintes: (1) <i>espaços urbanos</i> onde se prevê a recuperação, renovação ou reconversão dos espaços degradados, sendo que estes espaços e/ou áreas livres sem um uso específico deverão contribuir para a satisfação de carências territoriais, nomeadamente no que se refere à habitação, serviços, equipamento coletivos e rede ecológica, numa ótica de respeitar as especificidades e identidade local; (2) <i>espaços urbanizáveis</i> que através de instrumentos de planeamento (Planos de Urbanização e Planos de Pormenor) deverão contribuir para reestruturação territorial, contento o alastramento urbano desordenado, definindo zonas de defesa e amortizantes sobre a paisagem envolvente e reduzindo as ações prejudiciais às zonas sensíveis e circundantes, a criação de espaços verdes de dimensão adequada, qualificação da rede viária e a obtenção de desenhos urbanos qualificadores de urbanidade.</p>

		2018	<p>As questões associadas com o planeamento comercial não são explicitamente consideradas, as atividades comerciais integram em espaços de atividades económicas, de forma indiferenciada.</p>	<p>A proposta para alteração do PDM assenta nos seguintes eixos estratégicos: (1) valorização e preservação do património e da identidade local; (2) valorização dos recursos endógenos e dos ecossistemas; (3) qualificação e otimização do espaço urbano; (4) apoio à economia competitiva, inclusiva, dinâmica e inovadora. Sendo referido que há <i>“uma aposta clara na reabilitação urbana e na melhoria da qualidade de vida das pessoas através da definição de princípios de sustentabilidade, e de critérios para o ordenamento do espaço público. Foram estabelecidos princípios de multifuncionalidade e de diversificação económica, de harmonização paisagística, de racionalização, de otimização e de equilíbrio nas soluções arquitetónicas, pelo que os princípios de proteção da paisagem cultural são aplicados a todo o território”</i> (2018, p. 5).</p> <p>Esta proposta reflete a perspetiva de que <i>“o Plano não é um fim, é um instrumento de uma política, fruto de um claro conjunto de opções”</i>(2018, p. 6).</p> <p>Estabelece-se como visão estratégica <i>“a obtenção de um território ordenado, harmonioso e diversificado que promova o desenvolvimento económico sustentável numa perspetiva integrada – população, economia e ambiente -, e a valorização dos espaços que o compõem reforçando a sua identidade e melhorando a qualidade de vida das populações”</i> (2018, p. 38).</p> <p>A proposta de revisão do PDM, desenvolve um Modelo de Desenvolvimento Territorial (MDT) que procura demonstrar o que <i>“Sintra quer para o seu território”</i> definindo para tal unidades territoriais que se assemelham e procurando estabelecer um sistema territorial devidamente integrado e complementar, através de identificação de potencialidades específicas nas unidades territoriais, da valorização, reestruturando e definindo a estrutura ecológica, através da criação de corredores ecológicos capazes de interligar de forma harmoniosa as diferentes unidades territoriais, tendo como mote a valorização territorial. No que se refere à área abrangida pelo Plano Pormenor da Abrunheira do Norte, denote-se que segundo o MDT está área, por um lado é identificada como um polo de desenvolvimento assente nas atividades terciárias e logísticas sendo definido objetivos, tais como, potenciar o aproveitamento de recursos endógenos, promover a regeneração territorial e dinamizar a indústria existente potenciando usos complementares. Por outro lado, é incluído na área abrangida pelo PPAN, a AUGI nº 64, designada de Colónia e Sesmarias, área esta que se encontra inserida em REN na tipologia de <i>“áreas relevantes para a sustentabilidade do ciclo hidrológico terrestre”</i> (2018, p. 297).</p> <p>Na proposta de revisão do PDM, as unidades comerciais são inseridas no grupo de atividades económicas, sendo que estas correspondem a áreas com especiais necessidades de gestão e organização do espaço urbano, tratando de forma indiferenciada os espaços de armazenamento e logística, serviços ou comércio.</p>
		Proposta do Plano		

	Plano de Urbanização	1996	O plano é desajustado à atual realidade da estrutura da rede comercial, não atende às novas tipologias comerciais.	O Plano de Urbanização (PU) é elaborado em 1949, mas somente publicado em Diário da República em 1996, encontrando-se atualmente em vigor. No que se refere a questões de planeamento comercial, tal plano acaba por ser inapropriado e desajustado à realidade atual, no que se refere, não só, mas por exemplo, à dimensão de superfícies e unidades comerciais. O PU de Sintra baseia-se no zonamento, assumindo que Sintra estaria dividida em zonas, onde predominariam determinadas características, uma delas seria denominada de “pequenas zonas comerciais das extensões”, sem, no entanto, definir qualquer estratégia e de atender às características das unidades comerciais (CMS, 1996, p. 6518).
		2008 Programa Preliminar	Ainda se encontra em elaboração. Não é explícito no que se refere ao planeamento comercial	O programa preliminar visa a atualização do Plano de Urbanização que se tornou de difícil aplicação e execução, tornando-se inviável o enquadramento das operações urbanísticas, devido à desatualização perante as condições económico-sociais, culturais e ambientais. A área abrangida prevalece a mesma, tem-se, portanto, em conta a delimitação anteriormente existente. As principais diretrizes para a revisão do PU de Sintra relacionam-se com a conservação do carácter pitoresco de Sintra, proteção ambiental, proteção e preservação das paisagens e vista panorâmicas e a proteção patrimonial e cultural. Porém defende-se que a revisão do PU não deverá “ <i>ser encarado como uma fria actualização ao nível dos padrões, exigências e técnicas existentes actualmente, mas sim como a oportunidade de correcção de imperfeições, de potenciação de vocações, e de ajuste ao sistema de gestão territorial existente. Trata-se de uma operação para reforçar a validade e potencialidade deste plano que se apresenta, ainda hoje, como extremamente contemporâneo, na medida em que o tecido urbano do núcleo histórico da Vila de Sintra, manteve-se, de certa forma, parado no tempo</i> ” (CMS, 2008).
	Plano Municipal de Ambiente de Sintra	2004	Sobre a atividade comercial é referido que a mesma gera uma dinâmica de tráfego representativa, levando à sobrecarga da rede viária.	O Plano Municipal de Ambiente de Sintra (PMAS) surge em 2004, enquadrando-se na Agenda 21 (Plano de Ação das Nações Unidas para o Ambiente Sustentável no Século XXI) que “ <i>através de um processo contínuo, interactivo e multi-sectorial, conduz à implementação de um modelo integrado de desenvolvimento que respeita e promove a qualidade de vida e do ambiente no concelho de Sintra</i> ” (2004a, p. 1), assente nos seguintes objetivos: (1) caracterização e diagnóstico ambiental, detetando tendências de evolução; (2) definição de estratégias integradoras; (3) incentivar a cooperação e formação de parcerias entre diversos atores locais; (4) promover a participação dos cidadãos, respondendo às suas aspirações. Ao nível da questão comercial é referido, no diagnóstico, que “ <i>a própria estrutura de desenvolvimento económico do concelho, levou à concentração de elevado número de parques comerciais/industriais em torno dos principais acessos, gerando uma dinâmica de tráfego intra e interconcelhia com alguma representatividade</i> ” (2004a, p. 227), na ótica de intensificação e sobrecarga da rede viária, atendendo às consequências ambientais daqui advindas. De destacar que o mote deste plano assenta na consolidação da estrutura ecológica municipal, salvaguardando um <i>continuum naturale</i> .

	Plano Verde do Concelho de Sintra	2005	Assenta essencialmente na estrutura ecológica municipal.	<p>O plano visa a delimitação de Estrutura Ecológica Municipal “bem como à avaliação das suas implicações na ocupação do município pelas diversas actividades que eventualmente virão a ser vertidas na revisão do Plano Director Municipal”. O plano assenta num modelo de ordenamento que se baseia na “acepção complexa do desenvolvimento e construção da paisagem humanizada, assente nas suas estruturas naturais e culturais, tendo por objectivo a aplicação dos princípios da sustentabilidade da paisagem” (2005, p. 1), esta metodologia visa contrariar a visão predominante na legislação, que promove o ordenamento do território através da definição de usos dominantes.</p> <p>Ao longo do plano é visível uma perspetiva crítica aos modelos de planeamento que se baseia no zonamento, defendendo-se que a paisagem urbana não conhece fronteiras estanques, e, portanto, é necessário um “planeamento de natureza diferente, capaz de absorver as inevitáveis alterações e mutações dos espaços” (2005, p. 9), um planeamento baseado em sistemas contínuos.</p>
	Plano de Desenvolvimento Estratégico – Sintra 2015	2006	<p>As novas unidades comerciais têm contribuído para o acentuar do desequilíbrio e descaracterização, com efeitos irreversíveis.</p> <p>Por outro lado, a instalação de unidades e comerciais poderá contribuir para a dinamização territorial.</p> <p>O processo de licenciamento classifica-se como moroso e desmotivante, conduzindo à desmobilização dos investidores.</p>	<p>O Plano de Desenvolvimento Estratégico – Sintra 2015 (PDES), enumera os seguintes vetores estratégicos: (1) Melhor Gestão do Território propondo-se um novo paradigma de gestão territorial que atenda à concorrência territorial, assente no planeamento estratégico e no desenvolvimento de parcerias público-privadas de forma a atrair investimento e criar dinamismo; (2) Dinamizar a Economia e o Emprego; (3) Melhor Ensino; (4) Mais Saúde; (5) Mobilidade de qualidade; (6) Inverter o ciclo de marginalidade; (7) Garantir a sustentabilidade ambiental.</p> <p>Ao longo do diagnóstico destaca-se a preocupação com o desaparecimento do comércio tradicional, que se constitui como fenómeno nacional e associado ao crescimento das grandes superfícies, sendo necessário preservar comércio tradicional de forma a fortalecer uma imagem de distinção e qualidade, em particular para a área designada de Sintra “Romântica” (que incluiu a freguesia de São Pedro de Penaferrim, e a área delimitada do Plano Pormenor de Abrunheira do Norte). Grande parte da área abrangida pela Sintra “Romântica” pertence ao Parque Natural Sintra-Cascais que revela a excelência do património natural, contudo devido ao processo de expansão urbana, esta área (designada pela UNESCO como zona de tampão de proteção à Paisagem Cultural) encontra-se ameaçada, podendo levar à sua descaracterização. Neste contexto é ainda referido que as novas unidades comerciais e industriais que proliferaram têm contribuído para o acentuar do desequilíbrio e descaracterização, com efeitos irreversíveis (esta descaracterização não mostra sinais de ser travada). Por outro lado, a instalação de unidades industriais e comerciais poderá ser entendida como elementos de dinamização territorial. No que se refere ao processo de licenciamento demonstra-se como “um processo moroso, desmotivante e, em certos casos, de uma grande ineficiência, o que conduz à desmobilização de possíveis investidores” (2006, p. 215).</p>

A informação contida na tabela resulta da análise de documental, assim sendo, são apresentadas partes parciais dos documentos analisados.