



Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas  
UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

Maria Margarida da Conceição dos Santos Correia

**PROCESSO DE DECISÃO NO LICENCIAMENTO COMERCIAL NUM QUADRO  
DE GOVERNANÇA  
O CASO DOS CENTROS COMERCIAIS NO ALGARVE**

Dissertação para obtenção de grau de Mestre em  
Gestão e Políticas Públicas

Orientadora: Professora Doutora Elisabete Reis de Carvalho  
Coorientador: Professor Doutor Francisco Pereira Coutinho

**Lisboa  
2012**

### **Agradecimentos**

Esta dissertação não teria sido possível sem a colaboração de várias pessoas que contribuíram para a realização da mesma, a quem não posso deixar de expressar a minha gratidão.

Um agradecimento especial para a minha orientadora e para o meu coorientador pela preciosa orientação e acompanhamento.

Agradeço a todas as pessoas que amavelmente se disponibilizaram para a realização das entrevistas, sem as quais este trabalho não teria alcançado os objetivos propostos.

Um obrigada merecido aos colegas e dirigentes que colaboraram para que esta tarefa fosse possível.

Um reconhecimento muito especial para a minha família que me incentivou, ajudou e tolerou o tempo que não lhes dediquei.

### **Resumo**

O presente estudo pretende conhecer o processo de decisão no licenciamento comercial e os seus intervenientes à luz dos quadros teóricos da gestão na Administração Pública, bem como os reflexos da reforma administrativa nos últimos dois regimes de licenciamento comercial, objeto de análise.

Desenvolvemos uma análise empírica sobre os centros comerciais no Algarve, utilizando para o efeito uma metodologia de natureza qualitativa. Através de entrevistas semiestruturadas conhecemos a opinião dos *stakeholders* com intervenção direta e indireta no processo de decisão.

Os resultados refletem um conhecimento privilegiado sobre a realidade dos centros comerciais no Algarve e as preocupações subjacentes ao seu licenciamento, bem como as principais dificuldades que lhes são inerentes. Constatamos as influências comunitárias no processo decisório e as perspetivas de futuro para os centros comerciais a médio prazo. Conclui-se também pela importância da localização dos centros comerciais de pequena e média dimensão em ambiente urbano como fator dinamizador dos centros das cidades e gerador da complementaridade e coexistência dos diversos formatos de comércio.

**Palavras Chave:** centros comerciais, licenciamento comercial, processo de decisão.

***Abstract***

This study seeks to examine the decision-making process in the licensing of shopping centers and its stakeholders according to the theoretical frames of management in public administration, as well as the reflexes from the past two commercial licensing regimes, that are our object of analysis.

We developed an empirical analysis of the shopping centers in Algarve, using for this purpose a qualitative methodology. Through structured interviews we've got to know the views of stakeholders with direct and indirect intervention in the decision process.

The results reflect a privileged knowledge about the reality of shopping centers in the Algarve and the concerns underlying its licensing as well as the main difficulties inherent to them.

We found the European Union influences in the decision-making process and the prospects for the future of shopping centers in the medium term. Our conclusions support the importance of the location of small and medium-sized shopping centers in urban environment as a boosting factor for the development of city centers and generating complementarity and coexistence among the different formats of trade.

**Key Words:** Shopping centers, commercial licensing, decision-making process.

## Índice

### PARTE I

<b>1. Introdução.....</b>	<b>1</b>
1.1. Enquadramento do Tema .....	1
1.2. Metodologia .....	2
1.3. Definição da Amostra.....	5
1.4. O Desenho da Entrevista.....	6
1.5. Estrutura do Trabalho .....	7
<b>2. A Reforma da Administração Pública.....</b>	<b>8</b>
2.1. Modelos de Gestão Pública.....	8
2.1.1 O Modelo Burocrático .....	8
2.1.2 O Modelo Gestor.....	9
2.1.3 O Modelo de Governança .....	11
2.1.4 Síntese dos Três Modelos de Gestão Pública.....	13
<b>3 O Processo de Decisão.....</b>	<b>14</b>
3.1 O Modelo Racional.....	15
3.2 O Modelo Incremental .....	16
3.3 Entendimentos sobre uma Boa Decisão .....	17
3.4 O Processo Decisório Numa Perspetiva Jurídica.....	18
3.5 Decisão e Prossecução do Interesse Público.....	18
<b>4 Licenciamento Comercial .....</b>	<b>19</b>
4.1 A Evolução do Licenciamento Comercial .....	19
4.1.1 Decreto-Lei n.º 190/89 de 6 de junho e Decreto-Lei n.º 9/91, de 8 de janeiro.....	20
4.1.2 Decreto-Lei n.º 258/92 e Decreto-Lei n.º 83/95 de 26 de abril .....	22
4.1.3 Decreto-Lei n.º 218/97, de 20 de agosto .....	24
4.2 O Regime de Licenciamento Comercial no Período em Análise: 2004 a 2011 .....	26

Processo de Decisão no Licenciamento Comercial num Quadro de Governança  
O Caso dos Centros Comerciais no Algarve

---

4.2.1	Lei n.º 12/2004, de 30 de março .....	27
4.2.1.1	Âmbito de Aplicação .....	29
4.2.1.2	Etapas do Procedimento Decisório .....	30
4.2.1.3	Entidades Decisoras .....	33
4.2.1.4	Critérios de Decisão.....	36
4.2.1.5	Críticas.....	37
4.2.1.6	Impacto da Aplicação .....	38
4.2.2	O Atual Regime de Licenciamento Comercial – Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de janeiro .....	40
4.2.2.1	Âmbito de Aplicação .....	41
4.2.2.2	Tramitação Desmaterializada dos Procedimentos.....	43
4.2.2.3	Entidade Decisora.....	44
4.2.2.4	Critérios de Decisão.....	45
4.2.3	Resumo Comparativo entre o Anterior e o Atual Regime Legal de Licenciamento Comercial .....	50
4.2.4	Resultados da Aplicação do Licenciamento Comercial no Algarve no Período de 2004 a 2011 .....	52
<b>5</b>	<b>O Desenvolvimento dos Centros Comerciais em Portugal .....</b>	<b>55</b>
5.1	Os Centros Comerciais e o Futuro.....	60
5.2	Repensar os Centros Comerciais no Contexto da Dinamização Comercial dos Centros Urbanos.....	61
<b>6</b>	<b>O Caso dos Centros Comerciais no Algarve.....</b>	<b>62</b>
6.1.	Caracterização dos Centros Comerciais no Algarve.....	62
6.2	A Nova Geração de Centros Comerciais no Algarve .....	64
6.3.	Análise das Entrevistas.....	67
<b>7</b>	<b>Conclusões e Reflexões Finais .....</b>	<b>90</b>

## Índice de Figuras

Fig. 1 – Tipos de Entrevistas Qualitativas .....	3
Fig. 2 - Processo de Decisão – Decreto-Lei n.º 190/89, de 6 de junho .....	21
Fig. 3 - Processo de Decisão – Decreto-Lei n.º 258/92, de 20 de novembro .....	23
Fig. 4 - Processo de Decisão – Decreto-Lei n.º 218/97, de 20 de agosto .....	26
Fig. 5 - Processo de Decisão – Lei n.º 12/2004, de 30 de março .....	32
Fig. 6 - Processo de Decisão – Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de janeiro .....	43
Fig. 7 – Constituição da COMAC .....	44
Fig. 8 - Diagrama de Influências do Desenvolvimento dos Centros Comerciais .....	56
Fig. 9 – Distribuição Espacial dos Conjuntos Comerciais em Funcionamento no Algarve .....	63
Fig. 10 – Conjuntos Comerciais Autorizados e não Autorizados por Concelho .....	64

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Área de Venda Autorizada pelos Diferentes Diplomas Regulamentares .....	39
Gráfico 2 - Taxa de Decisão por DRE .....	39
Gráfico 3 - Entidades Decisoras e Processos Decididos – Lei n.º 12/2004, de 30 de março .....	53
Gráfico 4 - Processos Entrados e Autorizados por Concelho – Lei n.º 12/2004, de 30 de março.....	53
Gráfico 5 - Processos Entrados por Tipologia e por Ano – Decreto-Lei n.º 12/2004, de 30 de março..	54
Gráfico 6 - Processos Entrados por Tipologia e por Ano – Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de janeiro..	54
Gráfico 7 - Processos Entrados e Autorizados por Concelho - Decreto-Lei n.º 21/2009 de 19 de jan.	55
Gráfico 8 - ABL Inaugurada Anualmente – Acumulada 1970-2011 .....	58
Gráfico 9 - ABL Inaugurada Anualmente 1970-2011 .....	58
Gráfico 10 - ABL em m <sup>2</sup> por 1.000 Habitantes .....	59
Gráfico 11 - Representatividade das Tipologias de Conjuntos Comerciais .....	60
Gráfico 12 - Peso Relativo dos Diferentes Centros Comerciais nos Principais Indicadores do Setor...	66
Gráfico 13 - Evolução dos Conjuntos Comerciais na Região do Algarve (1989 – 2012) .....	67

## Índice de Tabelas

Tabela 1 - Perguntas Formuladas nas Entrevistas Semiestruturadas .....	4
Tabela 2 - Princípios Orientadores do Novo Serviço Público .....	12
Tabela 3 - Perspetivas Comparativas: Modelo Burocrático, <i>New Public Management</i> e <i>Governance</i> . .....	13
Tabela 4 - Principais Diferenças entre o Modelo Racional e o Modelo Incremental de Decisão .....	17
Tabela 5 - Âmbito de Aplicação do Decreto-Lei n.º 218/97, de 20 de agosto .....	24
Tabela 6 - Principais inovações da Lei n.º 12/2004, de 30 de março .....	28
Tabela 7 - Âmbito de Aplicação da Lei n.º 12/2004, de 30 de março .....	29
Tabela 8 - Entidades Emissoras de Parecer .....	30
Tabela 9 - Entidades Decisoras – Lei n.º 12/2004, de 30 de março .....	33
Tabela 10 - Entidades Intervenientes no Licenciamento Comercial – Lei n.º 12/2004 de 30 de mar...35	
Tabela 11 - Critérios de Decisão da Lei n.º 12/2004, de 30 de março .....	36
Tabela 12 - Sistema de Fases .....	37
Tabela 13 - Entidades Intervenientes – Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de janeiro .....	40
Tabela 14 - Âmbito de Aplicação do Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de janeiro .....	42
Tabela 15 - Critérios de Decisão da COMAC .....	45
Tabela 16 - Critérios de Avaliação dos Conjuntos Comerciais Tradicionais .....	47
Tabela 17 - Critérios Avaliação dos Conjuntos Comerciais Especializados .....	48
Tabela 18 - Diferenças entre a Lei n.º 12/2004 e o Decreto-Lei n.º 21/2009 .....	50
Tabela 19 - Processos Submetidos a Licenciamento por Tipologia e Ano 2004-2011 .....	52
Tabela 20 - Conjuntos Comerciais em Funcionamento na Região do Algarve .....	62
Tabela 21 - Conjuntos Comerciais Autorizados de 2004 a 2011 .....	65
Tabela 22 - Conjuntos Comerciais sem Entrada em Funcionamento .....	66
Tabela 23 - Opinião Sobre a Implantação de Centros Comerciais no País e na Região do Algarve...68	
Tabela 24 - Impacto dos Centros Comerciais em Termos de Vantagens e Desvantagens .....	70
Tabela 25 - Localização mais Adequada para os Centros Comerciais .....	72
Tabela 26 - Preocupações a Ponderar no Momento do Licenciamento de Centros Comerciais.....74	
Tabela 27 - O que é Preponderante na Decisão de Licenciamento de Centros Comerciais .....	75
Tabela 28 - Perceção Quanto à Aceitação dos Centros Comerciais por Parte da População .....	76
Tabela 29 - Papel das Entidades no Processo de Decisão .....	76
Tabela 30 - Dificuldades no Licenciamento de um Centro Comercial .....	78
Tabela 31 - Impacto dos Centros Comerciais no Comércio Tradicional .....	79
Tabela 32 - Promoção de Iniciativas de Cooperação/Parcerias com o Comércio Tradicional .....	80
Tabela 33 - Evolução dos Centros Comerciais a Médio Prazo .....	82
Tabela 34 - Propostas de Revisão do Regime de Licenciamento Comercial .....	83
Tabela 35 - Afastamento das Associações Comerciantes e Consumidores do Processo de Decisão....84	

Processo de Decisão no Licenciamento Comercial num Quadro de Governança  
O Caso dos Centros Comerciais no Algarve

---

Tabela 36 - Relação entre a Administração Central e Local .....	86
Tabela 37 - Questões de Ordenamento do Território .....	87
Tabela 38 - Influências Comunitárias no Licenciamento Comercial.....	88

### **Lista de Acrónimos**

- ABL – Área bruta locável
- ACP – Associação Comercial de Portimão
- ACRAL – Associação do Comércio e Serviços da Região do Algarve
- AMT – Autoridade Metropolitana de Transportes
- APCC – Associação Portuguesa de Centros Comerciais
- APED – Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição
- ASAE – Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
- AV – Área de venda
- AVA – Área de venda acumulada
- CC – Conjunto comercial ou centro comercial
- CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
- CCP – Confederação do Comércio Português
- CM – Câmara Municipal
- COMAC – Comissão de Autorização Comercial
- CPA – Código do Procedimento Administrativo
- DECO – Defesa do Consumidor
- DGAE – Direção-Geral das Atividades Económicas
- DGE – Direção-Geral da Empresa
- DRE – Direção Regional da Economia
- EC – Estabelecimento Comercial
- EU – União Europeia
- IAPMEI – Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação
- IEP – Instituto de Estradas de Portugal
- INE – Instituto Nacional de Estatística
- NUT – Nomenclatura de Unidade Territorial
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- PMOT – Planos Municipais de Ordenamento do Território
- PP – Plano de Pormenor
- PU – Plano de Urbanização
- RAN – Reserva Agrícola Nacional
- UCDR – Unidade Comercial de Dimensão Relevante
- VP – Valia do Projeto

## 1. Introdução

### 1.1. Enquadramento do Tema

Nas últimas décadas temos assistido em Portugal à crescente implantação dos centros comerciais. Esta atividade revela-se de grande importância em termos económicos e sociais.

A presente investigação tem como principal fito perceber qual tem sido a intervenção do estado em matéria de licenciamento de centros comerciais, através dos sucessivos regimes legais, no passado e no presente, à luz dos modelos de gestão na Administração Pública. Visa ainda saber quem são os atores chamados a intervir no processo de decisão do referido licenciamento e quais os critérios que norteiam a sua decisão, num quadro evolutivo que passou de uma decisão centralizada à partilha de decisão entre atores públicos e privados e a uma decisão descentralizada com a intervenção do poder central e local.

Consideramos que este trabalho poderá ser um contributo para a sistematização e consolidação de conhecimentos sobre os regimes legais de licenciamento comercial, a evolução dos modelos de gestão pública e o processo de decisão, através da análise das formas de intervenção pública e do racional subjacente, traduzindo-se numa mais-valia para a discussão do tema em termos futuros.

Compilando os nossos propósitos de pesquisa, definimos como principais metas orientadoras:

- Determinar quais os *stakeholders* no processo de licenciamento comercial chamados a intervir no momento da decisão, os seus interesses e estratégias de acção.
- Analisar o processo de decisão e seus intervenientes à luz dos quadros teóricos da gestão na Administração Pública.

Daqui decorrem os objectivos secundários que passamos a enunciar:

- Descrever o processo de licenciamento comercial, incluindo as diferentes etapas e os atores nele envolvidos
- Identificar os atores com interesse direto no processo de decisão a estudar (os *stakeholders*) e os actores que participam efetivamente no processo de decisão, por estarem contemplados pelos diplomas que regulam o processo.

- Proceder a um levantamento dos interesses e estratégias de ação de cada um dos atores intervenientes no processo
- Estender a análise dos atores aos diferentes processos de licenciamento, de modo a contemplar aqueles que atualmente intervêm, bem como aqueles que intervieram no passado (associações comerciais, associação de consumidores)
- Caracterizar o fenómeno em estudo na região do Algarve, no caso particular dos centros comerciais.

## **1.2. Metodologia**

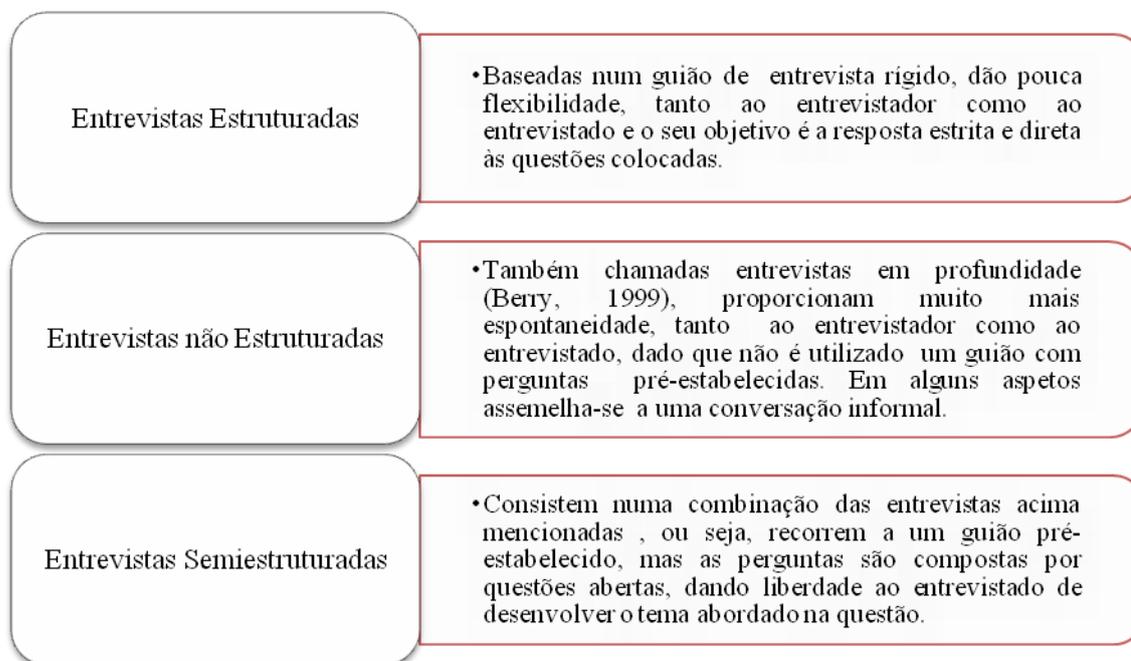
As metodologias podem ser qualitativas ou quantitativas e usadas de forma separada ou complementar. São métodos diferentes que podem ser usados de acordo com a necessidade de recolha de informação e a natureza do estudo que se pretende realizar. Tal como defendido por alguns autores a metodologia qualitativa permite entender o ponto de vista do entrevistado (Kvale, 2011). O presente trabalho utiliza uma metodologia qualitativa devido ao número muito restrito e perfeitamente identificado de intervenientes no processo de decisão. Durante muito tempo o método qualitativo não foi considerado válido como único método de investigação sem ser complementado por metodologias quantitativas. O reconhecimento da adoção das metodologias qualitativas significou, uma revolução nas ciências sociais (Denzin & Lincoln, 1994, p. ix). Desde então, vários autores se têm manifestado acerca dos resultados positivos proporcionados pela metodologia qualitativa, sublinhando a sua capacidade para captar linguagens e comportamentos (Berry, 1999). O incentivo da investigação qualitativa é procurar entender os fenómenos, apontando as diferenças individuais sem generalizações (Corbetta, 1999)<sup>1</sup>. Também Kvale (2011) considera que a metodologia qualitativa, dado analisar as opiniões individuais de cada entrevistado, proporciona resultados válidos apenas para o caso em análise e não permite a generalização dos resultados obtidos.

---

<sup>1</sup> The incentive of qualitative research is to look for understanding, to point out individual differences, and not to universally generalize (Corbetta, 1999).

As metodologias qualitativas são realizadas por meio de entrevistas, que podem ser de três tipos:

**Figura 1 - Tipos de Entrevistas Qualitativas**



Fonte: Adaptado de Berg (1998)

As entrevistas semiestruturadas possibilitam obter informação muito mais profunda do que aquela que seria obtida através de questionários (Keats, 2000). Dadas as especificidades do nosso trabalho e porque era nosso propósito obter uma visão em profundidade sobre as questões previamente estabelecidas, baseamos o nosso estudo em entrevistas semiestruturadas, realizadas a entidades com intervenção direta ou indireta no processo de licenciamento comercial dos centros comerciais na região do Algarve.

A tabela seguinte apresenta as perguntas formuladas no âmbito das entrevistas semiestruturadas.

**Tabela 1 - Perguntas Formuladas nas Entrevistas Semiestruturadas**

Nº	Perguntas
1	Qual a sua opinião em relação à implantação dos centros comerciais no país e na região do Algarve?
2	Qual o impacto dos centros comerciais em termos de vantagens e desvantagens?
3	Qual a localização mais adequada para os centros comerciais: malha urbana ou periferia?
4	Na sua opinião, quais as principais preocupações a ponderar no momento do seu licenciamento?
5	O que é preponderante na decisão de licenciamento dos centros comerciais? (investimento, criação de emprego, receita fiscal, bem estar da população, etc.)
6	Qual a perceção quanto à aceitação dos centros comerciais por parte da população?
7	Na passagem da Lei n.º 12/2004, de 30 de março para o Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de janeiro, houve alterações à comissão que autoriza o licenciamento comercial, deixando as associações comerciais e as associações de consumidores de nela ter assento. Como avalia esta mudança?
8	Quais as principais dificuldades no licenciamento de centros comerciais?
9	Quais as perspetivas para o futuro em termos de licenciamento comercial? Como deveria ser o processo de decisão?
10	Num processo de eventual revisão do atual regime de licenciamento comercial o que proporia?
11	Em que medida poderiam ser desenvolvidas iniciativas de cooperação entre os promotores dos centros comerciais, o comércio tradicional e as Câmaras Municipais para a revitalização comercial?
12	Qual o impacto dos centros comerciais no comércio tradicional?
13	Considera que as questões de ordenamento do território estão devidamente acauteladas no atual processo de licenciamento?
14	Como avalia a relação entre a Administração central e a Administração local no processo de licenciamento de centros comerciais?
15	Considera que o número médio de m <sup>2</sup> de área bruta locável na região deverá ser tido em conta no momento da decisão?
16	Qual o papel da CCDR, da DRE e da DGAE no atual processo de decisão do licenciamento dos centros comerciais?
17	Em que medida o atual regime de licenciamento comercial reflete as influências comunitárias?
18	Como é que perspetiva a evolução dos centros comerciais a médio prazo?

Fonte: Elaboração própria

Para a prossecução dos objectivos da investigação anteriormente delineados, adotamos um modelo de análise exploratório tendo em vista dar resposta a um conjunto de questões que procuram especificar o que está contemplado nas questões de partida, nomeadamente:

- Em que medida o processo de decisão de licenciamento comercial tem evoluído de acordo com as mudanças registadas nos modelos de gestão pública vigentes na Administração Pública Portuguesa?
- Quais são os atores intervenientes no processo de decisão de licenciamento comercial e seus respectivos interesses e estratégias de acção?

A investigação centra-se na análise do processo de decisão do licenciamento comercial, designadamente, no licenciamento de centros comerciais. Delimitou-se o estudo à região do Algarve e temporalmente ao período de 2004 a 2011.

A abordagem metodológica assenta também em pesquisa bibliográfica abrangendo obras relevantes para o tema a desenvolver, bem como em pesquisa e análise documental de relatórios oficiais e outra documentação de carácter institucional, revistas especializadas, anuários da Associação Portuguesa de Centros Comerciais (APCC), etc. Mediante pesquisa bibliográfica fez-se a revisão da literatura respeitando a evolução dos modelos de gestão pública a que se aditou a pesquisa documental na caracterização do processo de licenciamento comercial.

### **1.3. Definição da Amostra**

A seleção da amostra é determinante para os resultados da investigação e por esse motivo é essencial que seja representativa da população alvo estudada (Ritchie et al., 2003). Para o nosso estudo esta representatividade não se prende com a procura de generalização das conclusões, tanto mais que a nossa amostra é intencional, mas sim com o levantamento dos posicionamentos dos diferentes intervenientes no processo de decisão do licenciamento comercial de centros comerciais. Assim sendo, foram selecionadas 16 entidades representativas dos *stakeholders* envolvidos no referido processo. Foi considerada a representatividade das entidades que intervieram no processo de decisão do licenciamento comercial dos centros comerciais, na vigência da Lei n.º 12/2004, de 30 de março, no período de 2004 a 2009, e que integravam a Comissão Regional. Para além destas, foram também selecionadas as entidades atualmente representadas na Comissão de Autorização Comercial (COMAC), no âmbito do Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de janeiro. Assim, foram entrevistados representantes das seguintes entidades:

- Comunidade Intermunicipal do Algarve (AMAL);

- Câmaras Municipais (CM);
- Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE);
- Direcção Regional de Economia do Algarve (DRE);
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve (CCDR);
- Associações de Comerciantes:
  - Associação Comercial da Região do Algarve (ACRAL);
  - Associação Comercial de Portimão (ACP);
- Associação de Consumidores (DECO);

As entrevistas dirigiram-se, ainda, a representantes de:

- Promotores de conjuntos comerciais;
- Associação Portuguesa de Centros Comerciais (APCC)

Seleccionámos, igualmente, como informadores qualificados, o ex-Presidente da Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição (APED) e a ex-Chefe de Divisão do Comércio da DRE-Algarve, cargo com responsabilidade direta no licenciamento comercial, no Algarve.

Quanto às Câmaras Municipais foram seleccionadas três: Portimão, Albufeira e Faro, que representam os concelhos com mais centros comerciais implantados no Algarve. Relativamente aos promotores foram seleccionados quatro: a entidade gestora que detém mais centros comerciais no Algarve; um promotor de um conjunto comercial da tipologia de centro comercial especializado, no formato “*outlet*” e dois promotores de conjuntos comerciais da tipologia de centro comercial tradicional, um deles representativo de um grupo local.

#### **1.4. O Desenho da Entrevista**

Neste trabalho foi utilizada uma estrutura de entrevista comum a todos os *stakeholders*, complementada com algumas questões específicas para determinadas entidades, atendendo às suas especificidades próprias. Neste aspeto baseámo-nos em Corbetta (1999). O nosso objetivo foi enriquecer os dados obtidos através da visão específica de determinados *stakeholders* que têm intervenções diferenciadas no processo. Parece-nos relevante explorar essas especificidades.

As entrevistas possibilitaram o levantamento dos posicionamentos dos diversos *stakeholders* implicados no processo de decisão de licenciamento comercial, nomeadamente, dos centros comerciais na região do Algarve, sobre as questões de relevante interesse sobre a matéria em análise. A recolha de informação permitiu perceber de que forma as decisões daqueles que

participam no processo de decisão se repercutem numa perspectiva mais abrangente no sector do comércio e na região do Algarve em particular.

### **1.5. Estrutura do Trabalho**

Este trabalho divide-se em duas partes: a Parte I diz respeito ao enquadramento teórico e metodológico, englobando a introdução, a revisão da literatura, que incidiu sobre a reforma da Administração Pública e os modelos de gestão pública, o processo de decisão, o licenciamento comercial e o desenvolvimento dos centros comerciais em Portugal. No capítulo dois analisamos o modelo burocrático, o *New Public Management* e o modelo de *Governance*. Procuramos perceber de que forma é que os novos quadros teóricos da gestão na Administração Pública têm influenciado o processo de decisão e os seus intervenientes no licenciamento comercial. No capítulo três analisamos o processo de decisão do ponto de vista teórico para melhor perceber os fatores que podem influenciar os decisores na formulação das suas decisões. O capítulo quatro é dedicado ao licenciamento comercial, em especial a análise dos dois regimes legais objeto do estudo, no período de 2004 a 2011. No capítulo cinco apresentamos o historial dos centros comerciais em Portugal e os fatores que contribuíram para o seu desenvolvimento. Apresentamos um retrato da situação presente, perspetivamos o futuro dos centros comerciais e o seu desejável contributo para a dinamização comercial dos centros urbanos.

A Parte II é constituída por um estudo empírico sobre os centros comerciais no Algarve. O capítulo seis inclui a caracterização dos centros comerciais e o seu enquadramento face ao licenciamento comercial no período em análise. O estudo de caso é baseado em entrevistas semiestruturadas aplicadas aos principais *stakeholders* direta ou indiretamente relacionados com o processo de licenciamento comercial. No capítulo sete procedemos à análise das entrevistas e resumimos as diferentes opiniões dos *stakeholders* sobre as questões formuladas. Concluimos o estudo com as considerações sobre os resultados obtidos.

## **A Reforma da Administração Pública**

Ao longo dos últimos anos temos assistido a profundas mudanças na Administração Pública portuguesa, à semelhança do movimento de reforma administrativa internacional, de cariz gestionário, que tem ocorrido nos países da OCDE (Araújo, 2001, 2002; Rocha & Araújo, 2007; Bilhim, 2003). Segundo Rodrigues e Araújo (2002) “os modelos de Gestão Pública têm-se sucedido ao longo dos tempos, muitas vezes associados às mudanças na conceção e ideologia do Estado”. Atualmente, a Administração Pública é chamada a dar resposta a uma multiplicidade de situações que exigem eficiência e eficácia, o que tem conduzido à aplicação de métodos e metodologias da gestão privada ao setor público. Mais recentemente tem sido reconhecido o papel da Administração Pública como parceiro privilegiado na resolução dos problemas coletivos da sociedade, numa perspetiva global. As diferentes conceções teóricas refletem-se na forma de relacionamento entre o Estado e os cidadãos e a forma como são prestados os serviços.

### **2.1. Modelos de Gestão Pública**

#### **2.1.1 O Modelo Burocrático**

O modelo burocrático Weberiano dominou as administrações públicas durante o século XX em todo o mundo. Este modelo organizacional é atribuído ao sociólogo alemão Max Weber que analisou e sintetizou as suas principais características. Trata-se de um modelo tradicional, fechado e hierárquico. Para Weber o exercício da autoridade racional-legal é a fonte de poder dentro das organizações burocráticas. O poder deriva das normas, das instituições formais e não do perfil carismático ou da tradição. A partir deste postulado são identificadas três características principais: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo (Secchi, 2009). Este autor refere, ainda, que o modelo burocrático tem uma especial preocupação com a eficiência organizacional. A equidade é outro valor relevante, na medida em que está subjacente um tratamento igualitário para quem desempenha tarefas iguais. A burocracia também é concebida para prover produtos e serviços *standard*.

O modelo burocrático enquanto paradigma de organização deixou de constituir a solução adequada para as exigências de eficiência e eficácia dos serviços prestados, de modo a satisfazer as necessidades dos cidadãos (Vaz, 2006). Segundo este autor o modelo de gestão burocrático caracteriza-se por:

- “- **centralização do poder**, com a concentração da autoridade e capacidade decisória em dirigentes cimeiros, afastados dos problemas e das pessoas;
- **hierarquização das relações**, com uma cadeia de comando hermética fortemente enraizada na cultura organizacional, encontrando-se graves problemas de falta de comunicação – formal e distante – entre os diversos níveis,
- **rígida determinação das funções e dos procedimentos**, sem uma análise crítica ou avaliação dos mesmos, que pudesse resultar na sua adaptação e modernização”

Durante décadas a Administração Pública baseou-se nos princípios de organização deste modelo burocrático alicerçado na divisão vertical do trabalho e na distribuição da autoridade, reservando para o topo da organização a responsabilidade por todas as ações (Araújo, 2007). Após a II Guerra Mundial o modelo organizacional burocrático começou a ser posto em causa por intelectuais como (Simon, 1947; Waldo, 1948 & Merton, 1949). Segundo Merton (1949) citado por Secchi (2009), os efeitos negativos ou disfunções burocráticas verificam-se ao nível da determinação rigorosa de tarefas sobre a motivação dos trabalhadores, resistência às mudanças e desvirtuamento dos objetivos pela obediência acérrima às normas. A impessoalidade pode levar a que não seja dada a devida atenção às necessidades dos destinatários dos serviços das organizações. Por outro lado, é atribuída uma excessiva valorização da posição dos seniores para a promoção dentro das organizações. É também apontada a arrogância funcional em relação ao público destinatário, verificando-se muitas vezes monopólio na prestação de serviços.

### 2.1.2 O Modelo Gestonário

A partir de meados da década de oitenta verifica-se um movimento de reforma e modernização administrativa através da adoção do modelo gestonário. Segundo Araújo (1993) há uma mudança vocacionada para os cidadãos, a redução das formalidades e o aumento da transparência administrativa. Esta forma de gestão aposta na descentralização, flexibilização, na autonomia e no achatamento das hierarquias. Para Rodrigues & Araújo (2005) este modelo de gestão procura organizar e operacionalizar a Administração Pública de forma a:

- Melhorar o seu desempenho;
- Aumentar a sua eficiência;
- Evitar a corrupção;
- Orientar para as necessidades dos cidadãos;

- Abrir a Administração Pública à sociedade;
- Torná-la mais transparente e idónea;
- Definir e identificar competências e responsabilidades;
- Evitar o desperdício.

Christopher Hood designou este movimento de *New Public Management* ou Nova Gestão Pública, o qual é suportado por ferramentas de gestão privada na gestão pública (Hood, 1990). Para este autor, esta corrente corresponde a uma tendência internacional na Administração Pública, a qual é marcada por quatro fatores:

- tentativas para abrandar ou reverter o crescimento do setor administrativo no que concerne à despesa pública e ao número de funcionários;
- tendência para a privatização e um afastamento das instituições governamentais, com enfoque na subsidiariedade na prestação de serviços;
- desenvolvimento da automação na prestação de serviços públicos, através das tecnologias da informação;
- desenvolvimento de uma standardização a nível internacional de aspetos gerais da Administração Pública relativo à conceção de políticas, estilos de gestão e cooperação intergovernamental.

A reforma da Administração Pública pode manifestar-se em duas grandes vertentes. Uma virada para o cidadão, no sentido de aproximar a administração dos cidadãos e dos seus interesses. Outra vertente prende-se com a introdução dos princípios de gestão privada na Administração Pública, tendo em vista a eficácia, a eficiência e a redução de custos (Silva & Alexandre 2007).

Segundo Bilhim (2004) a importação dos conceitos e técnicas do setor privado para o setor público tem subjacente os pressupostos de que:

- a gestão é superior à administração;
- a gestão no setor privado é superior à gestão no setor público;
- a boa gestão é uma solução eficaz para uma vasta variedade de problemas económicos e sociais;
- a gestão consiste num corpo distinto de conhecimentos universalmente aplicáveis.

A perspetiva gestonária compreende dois movimentos idênticos: *New Public Management* e *Reinventing Government*. Este último movimento desenvolveu-se com a Administração Clinton, nos Estados Unidos da América e foi divulgado através da obra de Osborne e Gaebler. Estes autores defendem uma administração de tipo empresarial que deve obedecer a dez princípios e uma vez implementados dão origem a uma administração «reinventada». Defendem ideias de liberalismo económico segundo o qual o estado deve abster-se de intervir na vida económica, afastar-se das burocracias e aproximar-se de uma administração empresarial.

O movimento de *New Public Management* tem estado na base da reforma administrativa em muitos países da OCDE. Têm sido várias as estratégias para alterar o modo de funcionamento da Administração Pública, como forma de responder a novos desafios e necessidades de uma sociedade mais exigente. O modelo gestonário também designado de Nova Gestão Pública surge como a solução para os problemas da Administração Pública, baseada na crença de que as técnicas de gestão privada são a solução para os problemas do sector público. A aplicação deste modelo baseia-se em critérios de eficiência, eficácia e economia. Apela à redução de custos, à diminuição do número de funcionários, fazendo mais com menos como forma de alcançar uma melhor gestão com eficácia e produtividade. Deve ser promovida a satisfação do utente/cliente e criar mecanismos para conhecer a sua opinião sobre o serviço prestado, pois o cliente está sempre em primeiro lugar. Não basta eliminar burocracias é necessário também dar competências aos funcionários para obter resultados.

Conforme refere Araújo & Branco (2009), o *New Public Management* põe a sua tónica na grande preocupação com os resultados; organizações flexíveis, definição de objetivos e indicadores de desempenho, gestão segundo um modelo de mercado e redução das funções do estado através da privatização.

O paradigma empresarial ganha terreno sobre o paradigma burocrático.

### **2.1.3 O Modelo de Governança**

Segundo este modelo, a Administração Pública afasta-se da racionalidade do mercado baseada na produtividade, concedendo uma maior valorização das pessoas. Promove uma maior articulação entre atores sociais e políticos e a sociedade é vista como um todo, com objetivos comuns. Há uma preocupação com as decisões mas sobretudo com as suas

consequências. Buscam-se soluções e resultados para os problemas globais. Unificam-se os interesses comuns e conciliam-se interesses opostos. O modelo de governança não atende apenas às implicações económicas, mas considera também a dimensão social e política da gestão pública (Denhardt & Denhardt, 2011). Esta visão sobre a Administração Pública obedece aos seguintes princípios orientadores:

**Tabela 2 - Princípios Orientadores do Novo Serviço Público**

- ✓ servir cidadãos e não clientes;
- ✓ defender o interesse público;
- ✓ valorizar a cidadania mais do que o empreendedorismo;
- ✓ pensar estrategicamente, agir democraticamente;
- ✓ reconhecer que a responsabilização não é simples;
- ✓ servir mais do que mandar;
- ✓ valorizar as pessoas, não somente a produtividade;

Fonte: Denhardt & Denhardt (2011)

Com base nestes princípios têm vindo a ser implementadas mudanças positivas no setor público. A gestão pública do século XXI (Madureira, 2004) tem subjacente uma gestão de redes complexas, composta por diferentes atores, grupos de opinião ou de pressão, grupos políticos, instituições sociais e empresas privadas. Perante conflitos de interesses entre os diferentes atores, a gestão pública deverá ter um papel de mediador, de parceiro na resolução dos problemas sem imposições unilaterais. Não se pode exigir apenas da gestão pública eficiência e eficácia. Têm de ser relevados aspetos essenciais como a legalidade e a legitimidade e as especificidades próprias do setor público.

O modelo de *governance* desafia uma nova cultura e uma nova filosofia de atuação e apela à necessidade de aumentar a interação dos diferentes atores sociais. A resolução dos problemas coletivos não depende apenas das entidades públicas e implica a cooperação de diferentes intervenientes da sociedade, através de ações partilhadas. Segundo Bovaird & Löffler (2003) o Estado continua a ser um parceiro importante na resolução dos problemas mas é apenas um entre muitos outros. Todos os *stakeholders* em conjunto contribuem para o resultado das políticas públicas através das suas interações uns com os outros.

No entender de Bilhim (2004) a *governance* assenta em conceitos-chave tais como a descentralização, desregulamentação, delegação, concorrência, mercado, plataformas digitais, gestão centrada nas competências e nas pessoas, etc.

### 2.1.4 Síntese dos Três Modelos de Gestão Pública

Tabela 3 - Perspetivas Comparativas: Modelo Burocrático, *New Public Management* e *Governance*

	Modelo Burocrático	<i>New Public Management</i>	<i>Governance</i>
Teoria de base e fundamentos epistemológicos	Teoria política, comentários políticos e sociais suportados por uma ténue ciência social.	Teoria económica, diálogo mais sofisticado baseado nas ciências sociais positivistas.	Teoria democrática, vários significados para o conhecimento positivista, interpretativo e crítico
Racionalidade prevalecte e modelos associados de comportamento humano.	Racionalidade sinóptica “homem administrativo”.	Racionalidade económica e técnica “homem económico” ou decisor interessado	Estratégica ou racionalidade formal, testes múltiplos de racionalidade (político, económico e organizacional)
Conceção de interesse público	O interesse público é politicamente definido e expresso na lei.	O interesse público representa a agregação de interesses individuais.	O interesse público é o resultado do diálogo acerca de valores partilhados
Perante quem são responsáveis os funcionários públicos	Cientes e constituintes.	Cientes	Cidadãos
O papel do governo	Remar (desenhar e implementar políticas focando um único objetivo definido politicamente).	Dirigir (atuar como um catalizador para deixar atuar as forças do mercado)	Servir (negociação e intermediação entre cidadãos, grupos da sociedade, criando valores partilhados).
Mecanismos para atingir os objetivos políticos	Administrar programas através de agências governamentais existentes.	Criar mecanismos e estruturas de incentivo para atingir os objetivos políticos através dos privados e agências sem fins lucrativos.	Construir coligações públicas, não lucrativas e agências privadas para encontrar necessidades mutuas acordadas.
Abordagem à responsabilidade	Hierárquico – os administradores são responsáveis para com os líderes políticos eleitos democraticamente.	Direção do mercado – a acumulação de interesses pessoais resultará em mais valias desejadas por um amplo grupo de cidadãos (ou clientes)	Multifacetado – funcionários públicos dão cumprimento à lei, aos valores da sociedade, normas políticas, <i>standards</i> profissionais e interesses dos cidadãos.
Discrição administrativa	Discrição limitada permitida aos funcionários administrativos.	Grande alcance para encontrar objetivos empreendedores	Discrição necessária mas constringida e responsável.
Estrutura organizacional presumida	Organizações burocráticas marcadas pela autoridade <i>top down</i> dentro das agências e controlo ou regulação de clientes.	Entidades públicas descentralizadas com controlo primário permanecendo dentro da agência	Estruturas que colaboram com a liderança interna e externamente
Base motivacional dos funcionários públicos e administradores	Vencimento e benefícios, proteção social	Espírito empreendedor, desejo ideológico de redução da dimensão do estado	Serviço público pretende contribuir para a sociedade

Fonte: Tradução baseada em Denhardt & Denhardt (2000)

Esta tabela comparativa dos três modelos de gestão pública evidencia as diferentes abordagens teóricas de atuação da Administração Pública, como expressão da mudança do papel do estado e da forma como os serviços públicos são prestados. Segundo Moreira e Alves (2009), os três modelos podem coexistir e não têm de ser entendidos como fases sucessivas mas sim como vertentes orientadoras.

No entender de Araújo (2001) a reforma administrativa portuguesa tem sido implementada no sentido de providenciar melhores serviços aos utentes. Muitas iniciativas têm sido levadas a cabo para melhorar o relacionamento entre os cidadãos e a administração pública e a qualidade dos serviços prestados, beneficiando da influência de experiências obtidas noutros países.

### **3 O Processo de Decisão**

O regime legal de licenciamento comercial tem subjacente um processo de decisão. Toda a tramitação procedimental desenrola-se tendo em vista um ato final. Importa conhecer a abordagem teórica aplicável a um processo de decisão para melhor podermos compreender o caminho cognitivo, comportamentos e outros fatores que influenciam os atores envolvidos no processo de decisão. Esta problemática é objeto de grande interesse a nível académico e de relevante importância para as organizações. Vários autores têm dedicado a sua investigação ao tema, tendo desenvolvido diferentes perspetivas.

Segundo Gontijo & Maia (2004) os decisores norteiam a sua tomada de decisão pela utilização das suas experiências passadas, os seus valores e crenças, os seus conhecimentos técnicos, as suas habilidades e filosofias. A personalidade de cada um também interfere na tomada de decisão. Algumas pessoas são mais conservadoras, outras são mais inovadoras e empreendedoras e estão predispostas a assumir riscos em potencial.

De acordo com Simon (1957) mencionado por Oliveira (2009), a capacidade humana para formular e resolver problemas complexos é diminuta para atender aos requisitos da racionalidade e os decisores operam na esfera da racionalidade limitada. Há uma adaptação simplificada daquilo que é essencial nos problemas sem considerar toda a sua complexidade. Perante uma necessidade de tomada de decisão um decisor procura critérios e alternativas já testados e de aplicação comprovada. A busca de alternativas cessa quando encontrar uma que

seja considerada “suficientemente boa” e aceitável. Normalmente a escolha recai sobre alternativas óbvias e com as quais já se encontra familiarizado.

### 3.1 O Modelo Racional

O modelo proposto por Simon (1997) discute a racionalidade e o comportamento na tomada de decisão. Para a racionalidade objetiva o decisor deve ter uma visão panorâmica das alternativas, a percepção das consequências da escolha e a escolha criteriosa de uma alternativa. O conhecimento das consequências é limitado uma vez que estas ocorrerão no futuro. A racionalidade pressupõe uma escolha de entre os possíveis comportamentos alternativos. Existem fatores que podem influenciar o comportamento racional, como por exemplo a memória e o hábito. Sempre que se verifica uma situação semelhante a memória retém a informação obtida noutras alturas e utiliza-a no presente. O hábito permite resolver situações similares que carecem de uma resposta idêntica sem que seja necessário uma ponderação consciente para a tomada de decisão adequada.

Na tomada de decisão racional deverão ser considerados os seguintes momentos:

- 1) definir os objetivos;
- 2) proceder ao levantamento das alternativas para a sua prossecução;
- 3) avaliar as consequências de cada alternativa;
- 4) escolher a alternativa que melhor atinja os objetivos.

Na opinião de Carvalho (2008) este modelo constitui um ideal que não se coaduna com a realidade complexa das políticas públicas e das organizações. A tomada de uma decisão ótima implicaria analisar toda a informação sobre o problema, as alternativas para a sua resolução e as respetivas consequências, o que se revela impossível em ambiente social, na opinião de Simon (1997). A decisão ótima raramente se alcança e apenas se atinge uma decisão satisfatória, uma vez que os decisores detêm uma racionalidade limitada.

Para (Hammond et al. 2004) citado por Oliveira (2009), o pensamento estruturado no processo de decisão tem 8 elementos essenciais:

- “**Problema:** definição clara e abrangente do problema a ser enfrentado, levando-se em consideração a sua complexidade e evitando definições que limitem os diferentes cursos de ação para o seu enfrentamento;

- **Objetivos:** definição do que se deseja obter com a solução do problema. Os objetivos são essenciais, pois guiam o esforço de avaliação de alternativas possíveis durante o processo decisório;
- **Alternativas:** estão relacionadas tanto com os objetivos como com o problema, representam as possíveis escolhas do decisor;
- **Consequências:** comparação das alternativas, visando o atendimento dos objetivos definidos. Esse elemento do processo decisório trata do entendimento das consequências inerentes à escolha de cada alternativa levantada;
- **Trade-offs:** decisões importantes possuem, muitas vezes, objetivos conflitantes. A análise dos trade-offs busca verificar o balanceamento entre a escolha das alternativas frente ao atendimento dos objetivos;
- **Incertezas:** o levantamento de todas as consequências para todas as alternativas pode ser uma difícil tarefa para algumas decisões. Em alguns casos, faz-se necessária a identificação das principais incertezas envolvidas no processo decisório, a probabilidade da sua ocorrência e as consequências de cada resultado previsto;
- **Tolerância ao risco:** entendimento da capacidade do decisor em lidar com os riscos inerentes ao processo decisório”

Fonte: Oliveira (2009)

Os oito princípios facilitam o processo decisório apesar de não transformarem uma decisão difícil numa decisão fácil.

### 3.2 O Modelo Incremental

O modelo incremental é defendido por Lindblom (1991), segundo o qual os atores políticos possuem uma racionalidade limitada e têm de lidar com situações complexas. As decisões alicerçam-se num leque restrito de comparações anteriormente tomadas, por meio de um processo concertado entre as partes envolvidas. Revela uma atitude prudente, evita potenciais erros e apela ao estabelecimento de acordos. A essência da decisão integra o interesse dos diversos grupos envolvidos no processo decisório. Há uma certa negociação ou compromisso. A abordagem incremental põe em causa os pressupostos do modelo racional de decisão e coloca a tónica numa abordagem mais sintonizada com o quotidiano do decisor. A decisão é tomada sem um prévio esclarecimento de todos os objetivos. A decisão circunscreve-se à dimensão do possível. Não existe um modelo ideal que seja válido *a priori* para qualquer contexto organizacional.

De acordo com Gontijo e Maia (2004) o comportamento do decisor tem implicações no processo de decisão, quer seja ao nível das limitações cognitivas, quer seja ao nível das condicionantes de natureza ideológica e de valores próprios ou de grupos/indivíduos envolvidos. A comunicação e o relacionamento entre esses agentes são fundamentais.

Para Allison (1971) citado por Audy, Becker & Freitas (1999), é fundamental, “independentemente do modelo decisório utilizado para análise, considerar que a essência da decisão incluirá o interesse dos diversos grupos que participam do processo”.

**Tabela 4 - Principais Diferenças entre o Modelo Racional e o Modelo Incremental de Decisão**

Modelo Racional	Modelo Incremental
1. Clarificação dos valores e dos objetivos distinta da análise empírica das alternativas, constituindo normalmente um pré-requisito.	1. A seleção das alternativas, dos valores e dos objetivos ocorre de modo indistinto e interligado.
2. A formulação política é o produto de uma análise meios/fins: primeiro isolam-se os fins, depois procuram-se os meios.	2. Não se distinguem os meios dos fins, pelo que a análise meios/fins se torna inapropriada ou limitada.
3. Avalia-se uma política como “boa”, mediante a demonstração de que nela estão contidos os meios mais adequados à prossecução de um dado fim.	3. Avalia-se uma política como “boa”, se esta gerar consensos.
4. A análise é rigorosa. Todos os aspetos relevantes são tidos em conta.	4. A análise é extremamente limitada: a) resultados importantes são descurados; b) negligenciam-se potenciais alternativas relevantes; c) determinados valores são desatendidos.
5. A teoria serve de base ao modelo.	5. As comparações sucessivas reduzem ou eliminam a intervenção da teoria.

Fonte: Carvalho (2008)

### 3.3 Entendimentos sobre uma Boa Decisão

Não existe um consenso sobre o que é uma boa decisão (Bilhim, 2000). A boa decisão poderá ser entendida como a escolha que reúne consenso ou aquela que garante o cumprimento do objetivo. Poderá ser também a escolha que não provoca reações (negativas), desfavoráveis aos que são afetados pela decisão. Para Miglioli (2006) o processo de decisão exige liderança e negociação para contornar os diversos conflitos de interesses que surgem. Aspetos subjetivos, racionais e políticos jogam um papel importante no resultado final das decisões segundo Braga (2010).

### **3.4 O Processo Decisório Numa Perspetiva Jurídica**

Numa perspetiva jurídica o processo decisório na Administração Pública configura, em grande parte, a emissão de atos administrativos que visam a produção de efeitos jurídicos numa situação individual e concreta. Visam a prossecução do interesse público e asseguram a proteção adequada das posições jurídicas dos particulares (Amaral, 2011). A Administração Pública para prosseguir o interesse público tem de obedecer a certos princípios e regras, nomeadamente, a obediência à lei, conhecido como o princípio da legalidade. A conduta de qualquer decisor na Administração Pública tem de ser pautada pela necessidade de dar cumprimento a este princípio basilar. Dentro dos limites da legalidade e subordinada a esta, o decisor tem uma margem de livre decisão, para que a administração possa adotar o sentido normativo aos casos concretos não contemplados pelo legislador (Rebelo de Sousa, 2004). A lei confere à Administração a discricionariedade como uma liberdade para escolha entre várias alternativas de atuação juridicamente admissíveis.

O princípio da decisão está consagrado no artigo 9º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), segundo o qual os órgãos administrativos têm o dever de se pronunciar sobre todos os assuntos da sua competência que lhes sejam apresentados pelos particulares. Esse dever de decisão não existe quando, há menos de dois anos, o órgão competente tenha praticado um ato administrativo sobre o mesmo pedido formulado pelo mesmo particular com os mesmos fundamentos.

### **3.5 Decisão e Prossecução do Interesse Público**

A Administração Pública nas suas decisões deve prosseguir o interesse público. De acordo com o art.º 266.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa (CRP), “a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”. Segundo Amaral (2011) a noção de interesse público deve ser entendida como o interesse coletivo, “o interesse geral de uma determinada comunidade, o bem comum”. Para Caupers (2000) “o princípio da prossecução do interesse público constitui o verdadeiro fio condutor da atividade administrativa pública”. Temos uma administração de tradição *jus* legalista, segundo a qual toda a atuação administrativa está enquadrada pela lei. Ao Estado só é permitido fazer aquilo que a lei permite, enquanto os particulares podem fazer tudo o que não for proibido por lei. São modos de atuação norteados por diferentes princípios.

## 4 Licenciamento Comercial

A necessidade de obtenção de uma autorização para o exercício da atividade comercial colide com a livre iniciativa económica dos particulares e das empresas, a qual não é um direito absoluto e por isso está sujeita à atividade conformadora do Estado, de acordo com o interesse geral. A este propósito importa ter presente o art.º 61º da Constituição da República Portuguesa (CRP), segundo o qual “a iniciativa económica privada exerce-se livremente nos quadros definidos pela Constituição e pela lei e tendo em conta o interesse geral”. De acordo com a jurisprudência do STA o art.º 61º n.º 1 da CRP “não é um direito absoluto, mas sim um direito que pode ser objeto de limites mais ou menos apertados. A iniciativa privada pressupõe o respeito pelas regras que setorialmente definem cada atividade económica. Livre iniciativa não corresponde a fazer-se o que se quer quando se quer” (JSTA00063626, 2006). De acordo com Botelho, Esteves & Pinho (2002) “a autorização é o ato pelo qual se permite que seja exercido um poder já existente na esfera jurídica de outrem. No fundo, a autorização limita-se a remover um obstáculo legal ao livre exercício de um direito pré-existente”.

As autorizações para a implantação comercial segundo Vigário (2005), são atos administrativos, concedidos após uma ponderação do interesse público, que permitem aos particulares exercerem um direito de que já eram titulares, no âmbito da liberdade de empresa. O procedimento que antecede a instalação ou modificação e o início de laboração de um estabelecimento comercial ou conjunto comercial é designado por licenciamento comercial (Santos, Gonçalves & Marques, 2001).

### 4.1 A Evolução do Licenciamento Comercial

O comércio tem sofrido grandes mudanças ao longo das últimas décadas. As antigas mercearias deram lugar aos supermercados e hipermercados, as lojas de pronto a vestir deram lugar aos estabelecimentos *franchisados* de marcas internacionais e as pequenas galerias comerciais foram substituídas pelos centros comerciais de requintada arquitetura e *design*.

Em meados da década de oitenta surgem as primeiras grandes superfícies comerciais, as quais beneficiam de um “vazio legislativo” para a sua implantação no mercado. Estas foram enquadradas pela legislação do loteamento urbano (Pereira, Teixeira & Biaggio, 2002).

A primeira regulamentação específica em matéria de licenciamento comercial surgiu em 1989, depois da adesão à entrada na União Europeia. Outros regimes legais se sucederam até

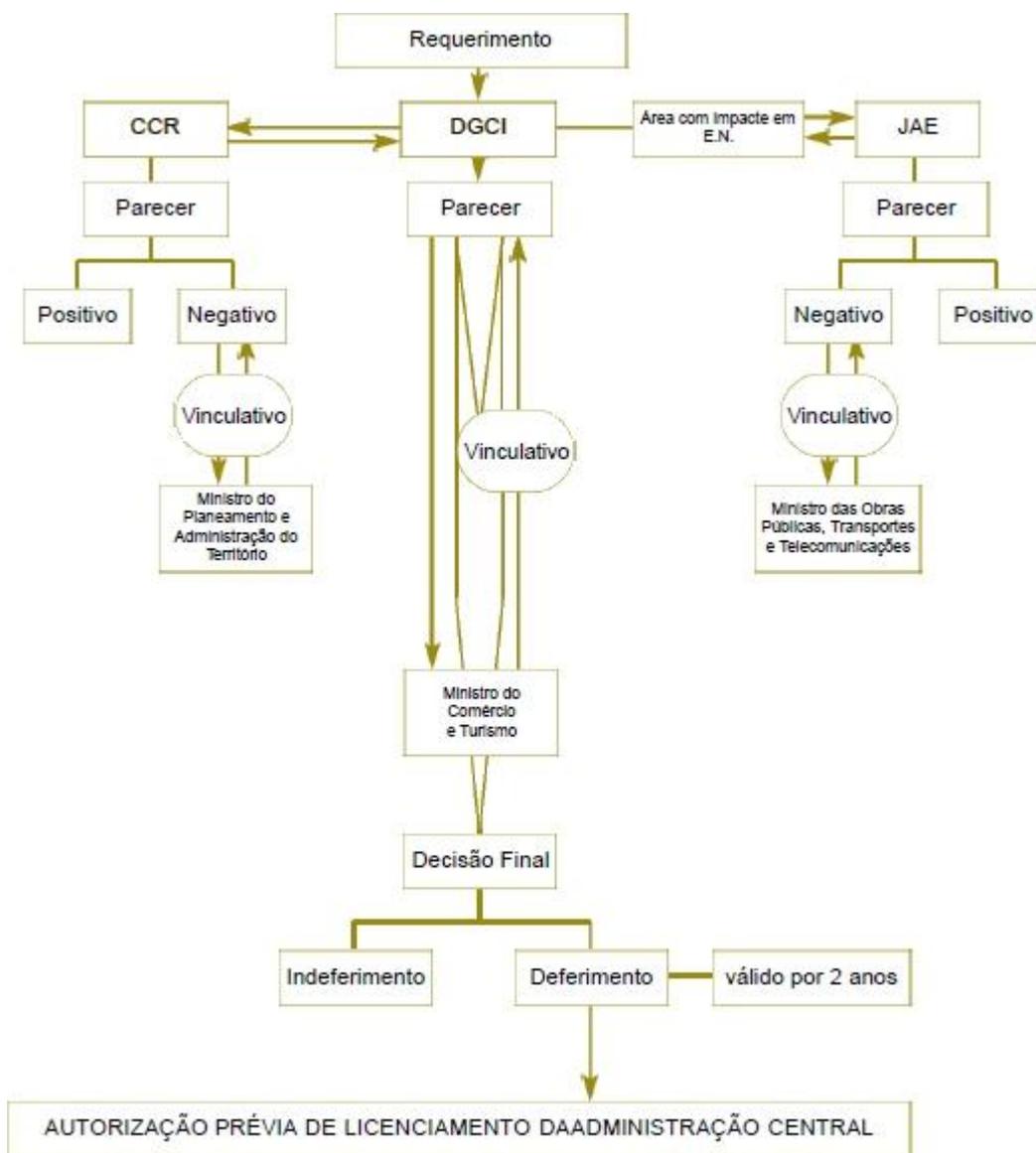
à atualidade, variando entre posições mais interventoras ou mais liberalizadoras da parte do estado.

O regime de licenciamento comercial só passou a abranger os centros comerciais com a publicação da Lei n.º 12/2004, de 30 de março. Tal facto deve-se à crescente importância que os centros comerciais ganharam no panorama comercial português, nas últimas décadas.

#### **4.1.1 Decreto-Lei n.º 190/89 de 6 de junho e Decreto-Lei n.º 9/91, de 8 de janeiro**

A primeira regulamentação para a instalação das grandes superfícies comerciais surgiu com a publicação do Decreto-Lei n.º 190/89, de 6 de junho. Segundo este diploma careciam de autorização prévia os estabelecimentos de venda a retalho com mais de 3.000 m<sup>2</sup>. Os estabelecimentos grossistas só passaram a estar abrangidos um ano e meio depois com a publicação do Decreto-Lei n.º 9/91, de 8 de janeiro.

Figura 2 - Processo de Decisão – Decreto-Lei n.º 190/89, de 6 de junho



Fonte: Pereira, Teixeira e Biaggio (2002).

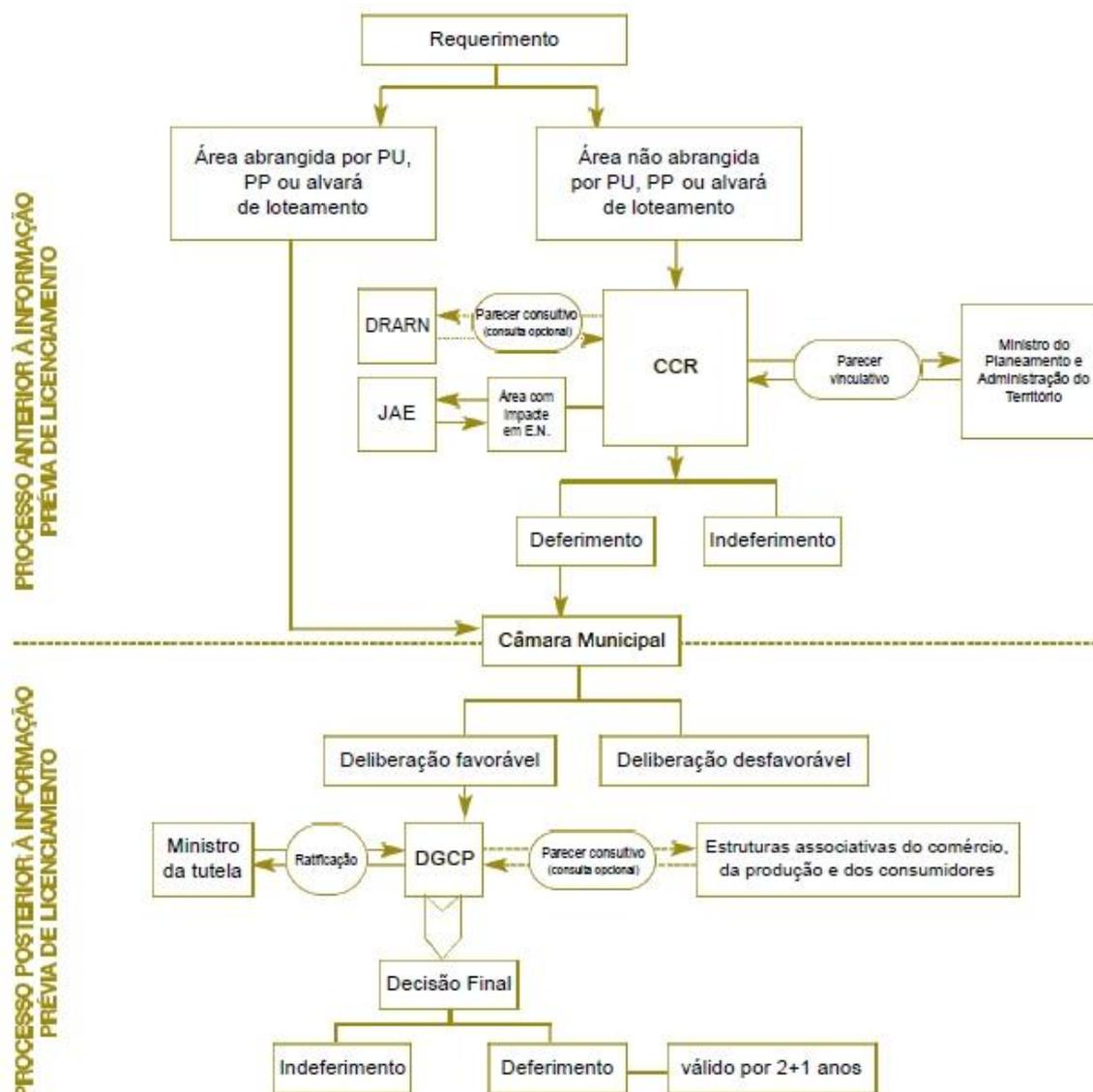
A competência decisória no âmbito deste regime legal era centralizada e competia ao Ministério do Comércio e Turismo. Segundo Salgueiro (1989), este diploma tinha subjacente um controlo centralizado do desenvolvimento comercial. A licença concedida era baseada em relatórios técnicos que incidiam sobre as questões do planeamento do uso do solo, as infraestruturas públicas e serviços, bem como a estrutura existente do comércio retalhista e a qualidade do ambiente urbano no centro das cidades.

#### **4.1.2 Decreto-Lei n.º 258/92 e Decreto-Lei n.º 83/95 de 26 de abril**

Em 1992, novo regime legal veio regular a implantação das grandes superfícies comerciais, passando a ser mais abrangente. Com o Decreto-Lei n.º 258/92, de 20 de novembro, foram contemplados os estabelecimentos de comércio a retalho ou por grosso com uma área de venda contínua superior a 2.000 m<sup>2</sup> e os conjuntos de estabelecimentos integrados no mesmo espaço, com uma área de venda superior a 3.000 m<sup>2</sup>. O procedimento era composto de duas fases. Numa primeira fase eram apreciadas as questões de implantação territorial, pela CCDR. Caso obtivesse aprovação nesta fase passaria à fase seguinte para uma avaliação das condições de natureza comercial e concorrencial, por parte da Direção-Geral da Concorrência e Preços. Ao Ministro da tutela cabia um procedimento de ratificação.

A figura seguinte mostra todo o percurso do procedimento, bem como as entidades envolvidas.

Figura 3 - Processo de decisão – Decreto-Lei n.º 258/92, de 20 de novembro



Fonte: Pereira, Teixeira e Biaggio (2002).

O conceito de grande superfície comercial foi redefinido pelo Decreto-Lei n.º 83/95, de 26 de abril, de forma a enquadrá-lo com a densidade populacional do concelho de implantação da grande superfície. Assim, de acordo com este diploma legal o conceito de grandes superfícies comerciais passou a ter o seguinte teor:

“Os estabelecimentos de comércio a retalho ou por grosso que disponham de uma área de venda contínua:

- Superior a 1.000 m<sup>2</sup>, nos concelhos com menos de 30.000 habitantes;

- Superior a 2.000 m<sup>2</sup>, nos concelhos com 30.000 ou mais habitantes;

Os conjuntos de estabelecimentos de comércio a retalho ou por grosso que, não dispoñdo daquelas áreas contínuas, integrem no mesmo espaço uma área de venda:

- Superior a 2.000 m<sup>2</sup>, nos concelhos com menos de 30.000 habitantes;
- Superior a 3.000 m<sup>2</sup>, nos concelhos com 30.000 ou mais habitantes”.

#### 4.1.3 Decreto-Lei n.º 218/97, de 20 de agosto

Nova regulamentação surge com o Decreto-Lei n.º 218/97, de 20 de agosto, segundo o qual o conceito de grande superfície comercial foi substituído por unidade comercial de dimensão relevante, abreviadamente UCDR. Deixou de ser considerada apenas a dimensão do estabelecimento e passou a relevar também o poder económico da estrutura empresarial detentora do estabelecimento, uma vez que passou a ser considerada a área de venda acumulada, independentemente da área específica de cada estabelecimento.

Ficaram abrangidos:

- os estabelecimentos de comércio a retalho alimentar ou misto, com uma área de venda contínua de 2.000 m<sup>2</sup> ou pertencentes a um grupo económico com uma área de venda acumulada (AVA) de 15.000 m<sup>2</sup>.
- Os estabelecimentos retalhistas do ramo não alimentar com uma área de venda superior a 4.000 m<sup>2</sup> ou com AVA de 25.000 m<sup>2</sup>.
- Os estabelecimentos grossistas passaram a estar abrangidos a partir dos 5.000 m<sup>2</sup> ou aqueles cujo grupo detentor já tivesse uma AVA superior a 30.000 m<sup>2</sup>.

Tabela 5- Âmbito de Aplicação do Decreto-Lei n.º 218/97, de 20 de agosto

Tipo de Comércio	Área de Venda m <sup>2</sup>	
	Contínua	Acumulada
Retalhista alimentar ou misto	> 2.000 m <sup>2</sup>	> 15.000 m <sup>2</sup>
Retalhista não alimentar	> 4.000 m <sup>2</sup>	> 25.000 m <sup>2</sup>
Grossista	> 5.000 m <sup>2</sup>	> 30.000 m <sup>2</sup>

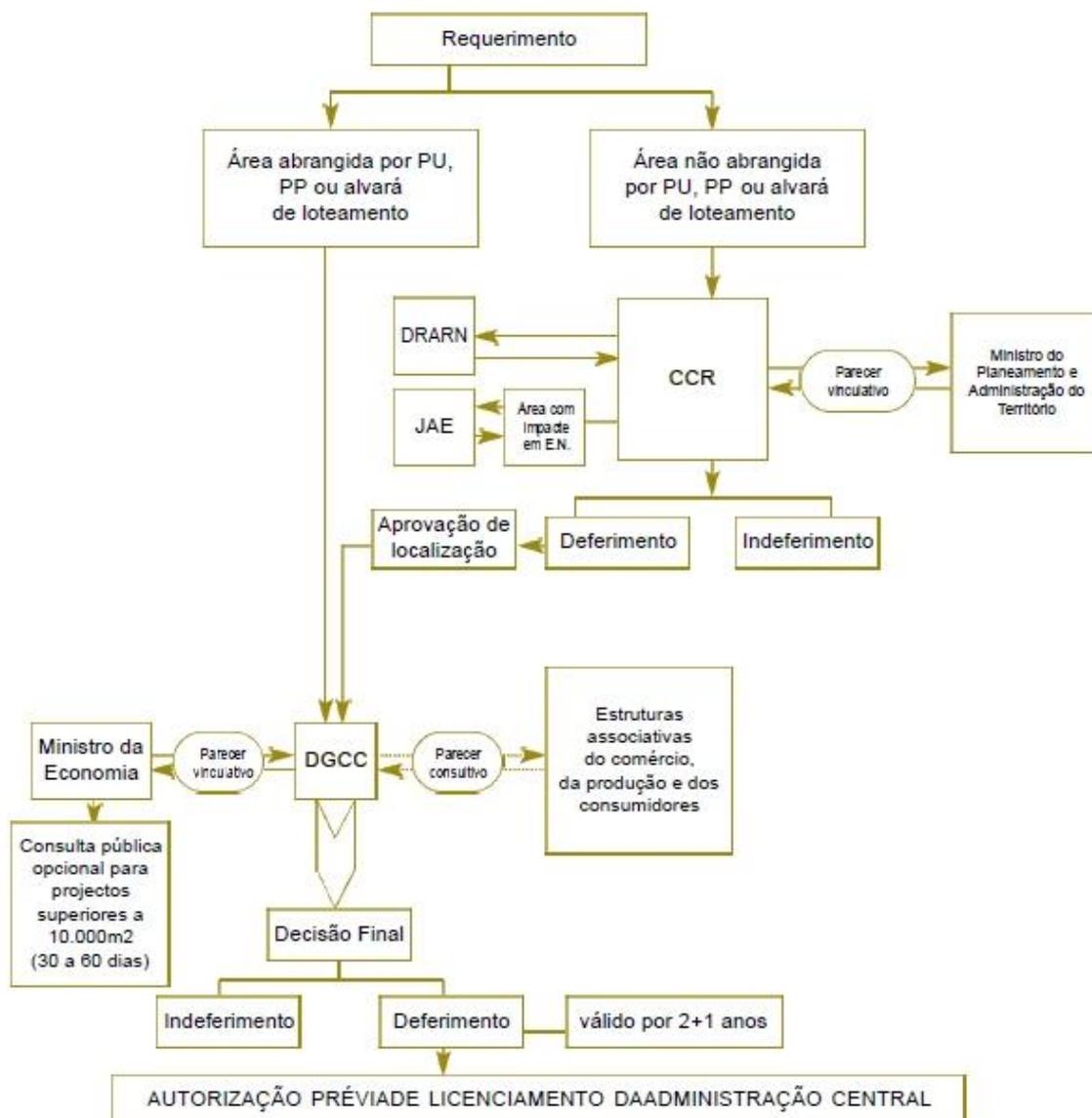
Fonte: Pereira, Teixeira, Biaggio (2002).

Os projetos localizados em áreas não abrangidas por Plano de Urbanização, Plano de Pormenor, ou Alvará de Loteamento careciam da aprovação de localização. Para esse efeito a Comissão de Coordenação Regional (CCR) centralizava os pareceres da Direção Regional do Ambiente e Recursos Naturais (DRARN) e da Junta Autónoma das Estradas (JAE). A decisão do Ministro do Planeamento e Administração do Território era vinculativa. Nos casos em que o projeto se enquadrava nos instrumentos de gestão territorial adequados, era a Direção-Geral do Comércio e Concorrência (DGCC) que coordenava os pareceres das associações comerciais e de consumidores e o parecer vinculativo do Ministro e emitia a decisão final. Houve a substituição do anterior procedimento de ratificação pela atribuição de uma autorização prévia. Este regime legal de licenciamento das UCDR obedecia a um sistema de quotas a nível nacional (35%) e a quotas ao nível da área de influência (45%). Em virtude de se terem esgotado as quotas de mercado houve uma suspensão da lei por um período de quase quatro anos até à entrada em vigor da Lei n.º 12/2004, de 30 de março.

Segundo Correia & Lopes (2002, p. 24), os critérios que deviam ser ponderados antes da tomada de decisão de autorização nos termos do Decreto-Lei n.º 218/97, de 20 de agosto, eram formulados de uma forma ampla e consubstanciavam preocupações de cariz economicosocial, tais como:

- “a coesão e a manutenção ou promoção do equilíbrio da estrutura comercial existente;
- a adequação às necessidades dos consumidores, no que respeita a uma oferta diversificada em termos de produtos, qualidade, serviços e horários;
- o nível de integração intersetorial do tecido empresarial;
- a competitividade e o desenvolvimento concorrencial do setor da distribuição;
- o nível de emprego na área de influência;
- a qualidade do ordenamento do urbanismo comercial na região relevante”.

Figura 4 - Processo de Decisão - Decreto-Lei n.º 218/97, de 20 de agosto



Fonte: Pereira, Teixeira & Biaggio (2002).

## 4.2 O Regime de Licenciamento Comercial no Período em Análise: 2004 a 2011

O objeto do nosso estudo incide sobre o domínio do licenciamento comercial específico relativo à autorização de instalação e modificação dos estabelecimentos comerciais e dos conjuntos comerciais, no âmbito de aplicação da anterior Lei n.º 12/2004, de 30 de março e do atual Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de janeiro, no período de 2004 a 2011.

#### **4.2.1 Lei n.º 12/2004, de 30 de março**

Esta lei estabeleceu o regime de autorização de instalação e modificação de estabelecimentos de comércio a retalho e por grosso em livre serviço e a instalação de conjuntos comerciais.

A Lei foi regulamentada através de um conjunto de Portarias e por um Despacho:

- Portaria n.º 518/2004, de 20, de maio – Regulamentação do funcionamento das comissões regionais e concelhias;
- Portaria n.º 519/2004, de 20 de maio – Regulamentação do sistema de fases
- Portaria n.º 520/2004, de 20 de maio – Regulamentação do cálculo da valia dos projetos;
- Despacho n.º 11005/2004, de 2 de junho – Aprovação dos modelos de impressos relativos ao registo de estabelecimentos de comércio e conjuntos comerciais;
- Portaria n.º 620/2004, de 7 de junho – Regime de taxas.

O regime instituído ao abrigo destes diplomas normativos visou “regular o desenvolvimento das estruturas empresariais do comércio, de forma a assegurar a coexistência e o equilíbrio dos diversos formatos comerciais e garantir a respectiva inserção espacial de acordo com critérios centrados no desenvolvimento económico, proteção ambiental, respeito pelas regras de ordenamento do território e urbanismo comercial, tendo por fim último a defesa dos consumidores e a qualidade de vida dos cidadãos” (Lei n.º 12/2004).

A tabela seguinte apresenta as inovações mais significativas introduzidas pela Lei n.º 12/2004, de 30 de março e os fundamentos que estiveram subjacentes.

**Tabela 6 - Principais Inovações da Lei n.º 12/2004, de 30 de março**

<b>Elementos Inovadores</b>	<b>Fundamentos</b>
<b>Abandono do sistema de quotas a nível nacional e da área de influência</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consequências negativas na concorrência</li> <li>• Compromissos decorrentes da OMC/Acordo Geral sobre Comércio e Serviços</li> </ul>
<b>Aplicação do novo regime aos conjuntos comerciais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proliferação de espaços comerciais de diversa tipologia – objeto de apreciação casuística.</li> <li>• Necessidade de submissão desses espaços comerciais a critérios de carácter geral.</li> </ul>
<b>Coordenação do procedimento pelas Direções Regionais da Economia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interlocutor único da Administração Pública.</li> <li>• Responsabilização recíproca – requerente e entidade coordenadora indicam elemento responsável.</li> </ul>
<b>Descentralização da decisão; Maior proximidade dos decisores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maior aderência à realidade</li> <li>• Maior consideração dos interesses a acautelar</li> </ul>
<b>Integração das autorizações de localização e de instalação numa única decisão</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evitar a existência de dois processos paralelos com interlocutores e tempos de análise e decisão diferenciados.</li> </ul>
<b>Pagamento de taxas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrapartida de serviços prestados</li> <li>• Minimização de externalidades negativas <ul style="list-style-type: none"> <li>- Revertem para a modernização do comércio</li> <li>- Impactos nas unidades independentes de comércio de proximidade.</li> </ul> </li> </ul>

Fonte: Adaptado da Comunicação em *Powerpoint* do Ministro da Economia – Carlos Tavares – 05/11/2003 – Ministério da Economia

#### 4.2.1.1 Âmbito de Aplicação

Tabela 7 - Âmbito de Aplicação da Lei n.º 12/2004, de 30 de março

Equipamento Comercial	Operações	Abrangido	Isento
<b>Comércio a retalho</b>	Instalação Modificação	$AV \geq 500 \text{ m}^2$ $AVA \geq 5.000 \text{ m}^2$	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <math>AV &lt; 500 \text{ m}^2</math></li> <li>• <math>AVA &lt; 5.000 \text{ m}^2</math></li> <li>• mudança de localização de estabelecimento integrado em conjunto comercial;</li> <li>• estabelecimentos de comércio a retalho de veículos automóveis, motociclos, embarcações de recreio, tratores, máquinas e equipamentos agrícolas e ainda de estabelecimentos de comércio a retalho cujas atividades sejam objeto de regulamentação específica;</li> <li>• modificações que constituam operações de concentração sujeitas a notificação prévia de acordo com a legislação de concorrência nacional e comunitária.</li> </ul>
<b>Comércio por grosso em livre serviço</b>	Instalação Modificação	$AV \geq 5.000 \text{ m}^2$ $AVA \geq 30.000 \text{ m}^2$	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <math>AV &lt; 5.000 \text{ m}^2</math></li> <li>• <math>AVA &lt; 30.000 \text{ m}^2</math></li> <li>• estabelecimentos que não funcionem em regime de livre serviço;</li> <li>• modificações que constituam operações de concentração sujeitas a notificação prévia de acordo com a legislação de concorrência nacional e comunitária.</li> </ul>
<b>Conjuntos Comerciais</b>  Requisitos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• planeamento e integração;</li> <li>• diversificação dos estabelecimentos comerciais inseridos;</li> <li>• existência de instalações e meios que permitam o livre acesso dos clientes a todos os estabelecimentos e favoreçam a angariação de uma clientela comum; e</li> <li>• gestão comum responsável pelo funcionamento do empreendimento.</li> </ul>	Instalação	$ABL \geq 6.000 \text{ m}^2$	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <math>ABL &lt; 6.000 \text{ m}^2</math></li> </ul>

Fonte: Vigário (2005)

A obrigatoriedade de obtenção de autorização variava em função da dimensão dos estabelecimentos e/ou da importância económica do grupo a que pertencia, em função da área de venda acumulada a nível nacional. Assim, ficavam sujeitos a autorização, a instalação ou a modificação dos estabelecimentos de comércio a retalho com uma área de venda igual ou

superior a 500 m<sup>2</sup> ou que pertencessem a uma mesma empresa que utilizasse uma ou mais insígnias ou integrados num grupo que dispusesse a nível nacional, de uma área de venda acumulada, em funcionamento, igual ou superior a 5.000 m<sup>2</sup>, independentemente da área de venda.

No que respeita aos estabelecimentos de comércio por grosso em livre serviço com uma área de venda igual ou superior a 5.000 m<sup>2</sup> ou pertencentes a uma mesma empresa que utilize uma ou mais insígnias ou integrados num grupo, que tenha a nível nacional, uma área de venda acumulada, em funcionamento, igual ou superior a 30.000 m<sup>2</sup>, independentemente da área de venda dos estabelecimentos, também carecia da referida autorização de instalação ou modificação.

Esta lei estendia-se aos conjuntos comerciais com uma área bruta locável igual ou superior a 6.000 m<sup>2</sup> no que toca à instalação. As modificações não eram passíveis de licenciamento.

Passou a haver uma excessiva abrangência relativamente aos anteriores regimes de licenciamento comercial.

#### 4.2.1.2 Etapas do Procedimento Decisório

O licenciamento comercial ao abrigo da Lei n.º 12/2004, de 30 de março, constituía um procedimento complexo, com a intervenção de várias entidades. O processo era apresentado na Direção Regional da Economia territorialmente competente, na qualidade de entidade coordenadora. Após a verificação dos elementos instrutórios eram solicitados os respetivos pareceres às diferentes entidades.

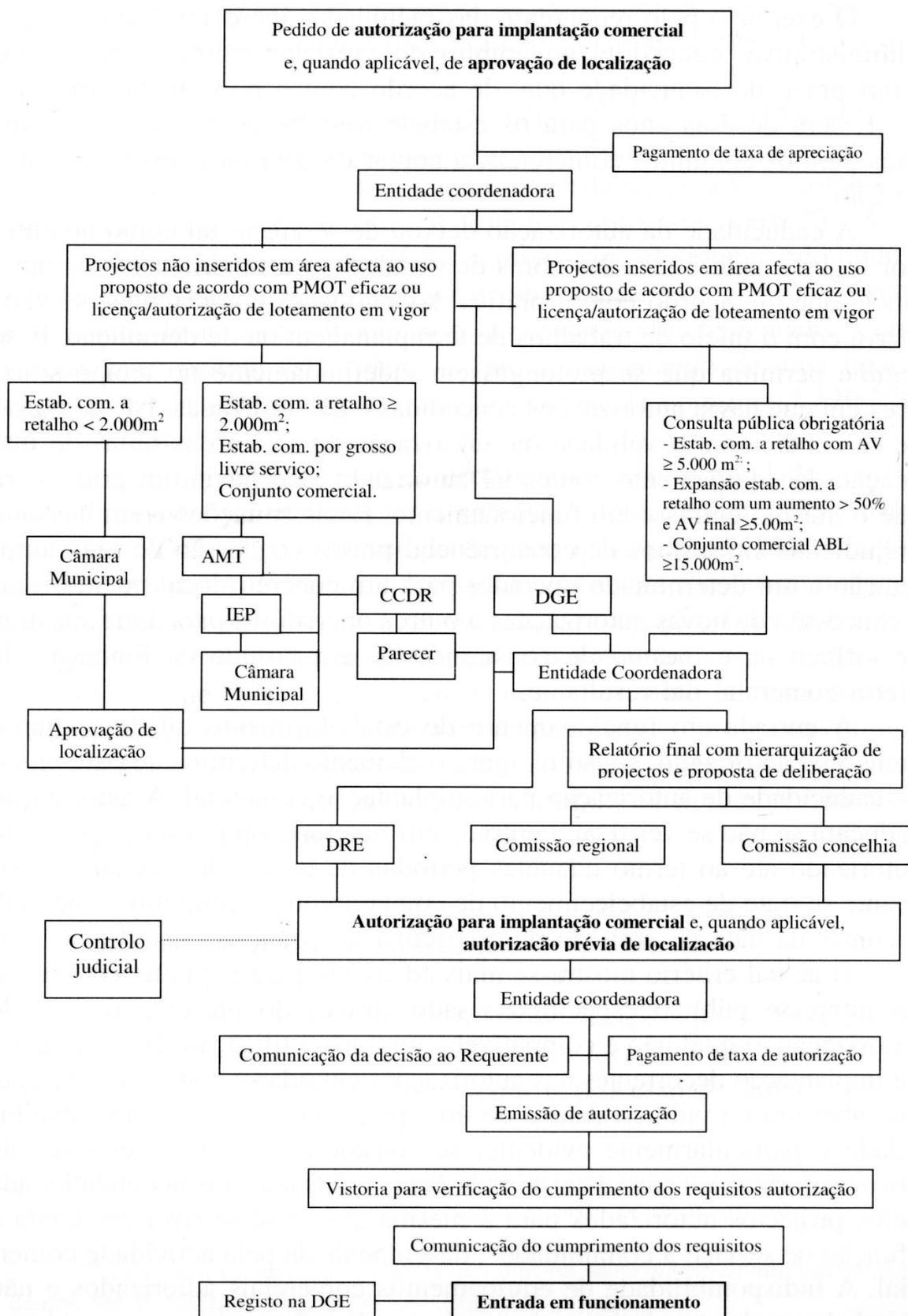
**Tabela 8 - Entidades Emissoras de Parecer**

Entidade	Parecer	Prazo
Direção-Geral da Empresa	Verificação do cumprimento dos critérios previstos nas alíneas c), d) e e) do n.º 2 do art.º 9º	45 dias
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional	Autorização prévia de localização	45 dias
Câmara Municipal	Autorização prévia de localização ou Aprovação de localização	45 dias
Autoridade Metropolitana de Transportes (quando aplicável)	Autorização prévia de localização	25 dias
Instituto Estadado Portugal	Autorização prévia de localização	25 dias

Fonte: DRE-Algarve (2004)

A omissão de pronúncia nos prazos definidos legalmente implicava o deferimento tácito do pedido do particular considerado parecer favorável. Uma vez recebidos os pareceres a entidade coordenadora elaborava um relatório final que enviava aos membros das comissões competentes para efeitos de decisão. As comissões decidiam no prazo de 30 dias. Nas situações em que a competência decisória pertencia à DRE o prazo de decisão era de 15 dias. Caso a decisão não fosse tomada dentro destes prazos o pedido de autorização era considerado tacitamente deferido. As decisões eram notificadas aos requerentes e as autorizações emitidas após o pagamento da respetiva taxa. Antes da entrada em funcionamento do estabelecimento ou conjunto comercial havia lugar a uma vistoria para verificação do cumprimento dos requisitos subjacentes à autorização. A autorização para os estabelecimentos era válida por dois anos, prorrogável por mais um ano. No caso dos conjuntos comerciais a validade da autorização era de três anos, prorrogável por mais dois anos. A não entrada em funcionamento dentro destes prazos representava a caducidade da autorização.

Figura 5 – Processo de Decisão Lei nº 12/2004



Fonte: Vigário (2005)

### 4.2.1.3 Entidades Decisoras

A Lei n.º 12/2004, de 30 de março, criou um sistema de decisão descentralizado, envolvendo os atores locais, e dessa forma aproximou o processo decisório dos interessados. Em vez de uma única entidade passou a haver três entidades decisórias, cuja competência era repartida com base em critérios de natureza territorial e em razão da matéria, da dimensão e das características dos equipamentos comerciais.

**Tabela 9 - Entidades Decisoras – Lei n.º 12/2004, de 30 de março**

Entidade	Composição	Competência
<b>Direção Regional da Economia</b>	Diretor Regional	<p>Instalação ou modificação de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>estabelecimentos de comércio a retalho <math>500 \text{ m}^2 &lt; = \text{área de venda} &lt; 1500 \text{ m}^2</math> desde que não estejam integrados num grupo ou que não pertençam à mesma empresa que utilize uma ou mais insígnias;</li> <li>estabelecimentos de comércio a retalho não alimentar integrados em conjuntos comerciais;</li> <li>estabelecimentos de comércio por grosso em livre serviço;</li> </ul> <p>Modificações de estabelecimentos de comércio a retalho, com exceção das modificações que se traduzam em expansão da área de venda <math>\geq 20\%</math> ;</p>
<b>Comissão Municipal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Presidente da Câmara Municipal respectiva ou representante por si designado, que preside;</li> <li>Um elemento indicado pela Assembleia Municipal do respectivo município;</li> <li>Diretor Regional da Economia;</li> <li>Representante da Associação Comercial da área de localização do projeto;</li> <li>Representante da Associação de Consumidores indicada pelo Instituto do Consumidor.</li> </ul>	<p>Instalação ou modificação de estabelecimentos de comércio a retalho</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><math>500 \text{ m}^2 \leq \text{área de venda} &lt; 1500 \text{ m}^2</math>, desde que estejam integrados num grupo ou que pertençam à mesma empresa que utilize uma ou mais insígnias;</li> <li><math>1500 \text{ m}^2 \leq \text{área de venda} &lt; 3000 \text{ m}^2</math>;</li> </ul> <p>Modificação de estabelecimentos de comércio a retalho com uma área de venda <math>&lt; 3000 \text{ m}^2</math> que pretendam uma expansão <math>&gt; 20\%</math></p>
<b>Comissão Regional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Um elemento indicado pelo órgão executivo da Área Metropolitana, que preside;</li> <li>Presidente da Câmara Municipal respetiva ou representante por si designado;</li> <li>Diretor Regional da Economia;</li> <li>Presidente da CCDR;</li> <li>Diretor-Geral da Empresa;</li> <li>Representante da Associação Comercial da área de localização do projeto;</li> <li>Representante da Associação de Consumidores indicada pelo Instituto do Consumidor.</li> </ul>	<p>Instalação de estabelecimentos de comércio a retalho com área de venda <math>\geq 3000 \text{ m}^2</math>;</p> <p>Modificação de estabelecimentos de comércio a retalho com uma área de venda <math>\geq 3000 \text{ m}^2</math>, cuja expansão se traduza num aumento da AV <math>\geq 20\%</math>.</p> <p>Instalação de Conjuntos Comerciais ABL <math>\geq 6000 \text{ m}^2</math>;</p>

Fonte: DRE-Algarve (2004)

Havia uma repartição da competência decisória entre as Direções Regionais da Economia, as Comissões Municipais e a Comissão Regional, criadas para este efeito. Às Direções Regionais de Economia competia a decisão sobre os estabelecimentos com menor impacto na estrutura comercial. As decisões relativas aos estabelecimentos de maior dimensão e aos conjuntos comerciais, suscetíveis de gerar um maior impacto, eram da competência da Comissão Regional. Às Comissões Municipais ficavam reservadas as decisões dos estabelecimentos de comércio a retalho de média dimensão.

Estas Comissões eram órgãos colegiais, sem personalidade jurídica, nas quais tinham assento a administração central e local, para além das associações de comerciantes e de consumidores. As Comissões Regionais tinham um campo de intervenção correspondente às áreas metropolitanas ou às comunidades intermunicipais. O âmbito de intervenção das Comissões Municipais era de nível concelhio.

Segundo Vigário (2005), a integração nas comissões em causa do Presidente da Câmara Municipal e do representante da Assembleia Municipal do concelho de localização do projeto permitia a intervenção no processo decisório dos representantes democráticos da coletividade territorialmente afetada. A Administração direta do estado estava representada pela CCDR, DGE e DRE. As comissões regionais e municipais contavam ainda com a presença dos representantes das associações comerciais e de consumidores a quem competia a defesa dos seus interesses específicos

Para Portocarrero (2005), estas associações com participação ao nível da decisão não pertencem à Administração, podendo ser questionada a sua imparcialidade e independência para participar numa decisão que deverá refletir o interesse público. No anterior regime esta participação das associações era facultativa e meramente consultiva, ao nível da emissão de parecer.

Vigário (2005) alude a este propósito a um fenómeno de “concertação” como expressão da participação dos poderes privados no exercício de funções públicas, ou de uma “socialização” do estado que se consubstancia numa abertura das instâncias do poder de decisão àqueles “poderes de facto”. Poderá ser encarado como o estreitar de relações com a sociedade. O mesmo autor refere que a participação ativa das associações de comerciantes e de consumidores na formação da própria decisão de autorização comercial pode ser questionada ao nível da imparcialidade pelo facto de defenderem interesses contrários e poderem pôr em causa as regras da concorrência. No entanto, conclui que a participação dos representantes

daquelas associações no processo decisório favorece a transparência da atividade administrativa.

“As posições assumidas por aqueles representantes na formação das deliberações, que embora vinculadas ao interesse público visado não deixarão de refletir a diversidade do seu ponto de vista, e o seu reflexo na respetiva fundamentação, contribuirão de igual modo para assegurar um controlo jurisdicional mais eficaz dessa mesma fundamentação” (Vigário, 2005, p. 98)

É discutível se a representação do setor comercial nas Comissões deveria ter sido assegurada somente pelas associações representativas do comércio tradicional ou se as associações que representam a “distribuição”, como por exemplo a Associação Portuguesa de Centros Comerciais (APCC), também deveriam ter tido assento, tal como era defendido por esta associação.

A tabela seguinte mostra as entidades envolvidas no licenciamento comercial e as suas competências no procedimento.

**Tabela 10 - Entidades Intervenientes no Licenciamento Comercial – Lei nº 12/2004**

<p><b><u>Coordenação:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Direção Regional da Economia do Algarve</li></ul> <p><b><u>Consulta às Entidades</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Câmara Municipal</li><li>• Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional</li><li>• Área Metropolitana de Transportes</li><li>• Estradas de Portugal</li><li>• Direção Geral da Empresa</li></ul> <p><b><u>Decisão:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Direção Regional da Economia</li><li>• Comissão Municipal</li><li>• Comissão Regional</li></ul> <p><b><u>Fiscalização:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE)</li></ul>
--

Fonte: Adaptação da Lei nº 12/2004

#### 4.2.1.4 Critérios de Decisão

Os critérios de decisão visam alcançar os objetivos constantes do art.º 2º da Lei n.º 12/2004, de 30 de março, segundo o qual

“o regime instituído pela presente lei visa regular a transformação e o desenvolvimento das estruturas empresariais de comércio, de forma a assegurar a coexistência e equilíbrio dos diversos formatos comerciais e a garantir a respetiva inserção espacial de acordo com critérios que salvaguardem uma perspetiva integrada e valorizadora do desenvolvimento da economia, da proteção do ambiente e do ordenamento do território e urbanismo comercial, tendo por fim último a defesa do interesse dos consumidores e a qualidade de vida dos cidadãos, num quadro de desenvolvimento sustentável e de responsabilidade social das empresas”.

**Tabela 11 - Critérios de Decisão da Lei n.º 12/2004**

Critérios de Decisão	Ambiente e ordenamento do território
	Áreas de estacionamento / Cargas e descargas
	Critérios Socioeconómicos: <ul style="list-style-type: none"><li>• Condições concorrenciais<ul style="list-style-type: none"><li>- densidade comercial existente</li><li>- adequação às necessidades dos consumidores</li></ul></li><li>• Emprego</li><li>• Integração intersetorial<ul style="list-style-type: none"><li>- política de abastecimento</li></ul></li></ul>

Fonte: Adaptação da Lei n.º 12/2004

No âmbito do procedimento decisório só podiam ser autorizados os processos com parecer positivo na avaliação dos critérios de localização e da valia económica do projeto (concorrência, impacto no emprego e integração intersetorial do projeto). Os processos eram hierarquizados de acordo com a pontuação obtida. A Comissão ainda dispunha de uma margem de livre apreciação, tendo em conta a contribuição do projeto para o desenvolvimento sustentável da área de influência, a estrutura comercial e as necessidades e condições de vida socioeconómicas da população.

#### 4.2.1.5 Críticas

São apontadas algumas críticas à Lei n.º 12/2004, de 30 de março, por se tratar de um diploma demasiado complexo. Um dos aspetos que conduzia a essa complexidade resulta do sistema de fases para apresentação dos pedidos de autorização comercial, as quais variavam em função do tipo e dimensão dos estabelecimentos, o que poderia constituir uma limitação à atividade económica. A tabela seguinte evidencia o referido sistema de fases.

**Tabela 12 - Sistema de Fases – Lei n.º 12/2004, de 30 de março**

Sistema de Fases				
Autorização para	Tipo	Área de Venda / ABL	Fases	Quem Decide
Instalação	Conjuntos Comerciais	Área bruta locável $\geq 6000 \text{ m}^2$	1ª Fase: fevereiro 2ª Fase: setembro	Comissão Regional
Instalação ou Modificação	Estabelecimentos de Comércio a Retalho	Igual ou superior a $1500 \text{ m}^2$ Excepto se abrangidos pelas alíneas b) e d) do n.º 2 do art.º 10º da Lei	1ª Fase: abril 2ª Fase: novembro	Comissão Regional $\geq 3000 \text{ m}^2$ Comissão Municipal 1500 AVC $3000 \text{ m}^2$
Instalação ou Modificação	Estabelecimentos de Comércio a Retalho	Inferior a $1500 \text{ m}^2$ Excepto se abrangidos pelas alíneas a), b) e d) do n.º 2 do art.º 10º da Lei n.º 12/2004.	1ª Fase: janeiro 2ª Fase: junho 3ª Fase: outubro	Comissão Municipal

Fonte: DRE-Algarve (2004)

O parecer emitido pela DGAE no âmbito da Lei n.º 12/2004 valorizava a questão da prevalência do abastecimento a nível nacional em detrimento do abastecimento noutros Estados-Membros da União Europeia. Esta era uma medida considerada protecionista e, portanto, contrária ao direito da União.

Outro aspeto alvo de críticas é a fusão num único processo dos regimes de autorização de instalação e de localização, se por um lado facilitava a vida à maioria dos requerentes e agilizava o processo de licenciamento, por outro trazia algumas desvantagens. De facto, muitos dos pedidos seguiam a respectiva tramitação sem qualquer possibilidade de viabilização, face aos instrumentos de gestão territorial aplicáveis. Concentrar numa única autorização a localização e a instalação da atividade não trouxe a simplificação esperada,

podendo mesmo ser invocada alguma desarticulação entre a Lei n.º 12/2004, de 30 de março e o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação.

#### **4.2.1.6 Impacto da Aplicação**

As autorizações concedidas ao abrigo da Lei n.º 12/2004, de 30 de março, ultrapassaram as expectativas e não têm paralelo com qualquer outro período, desde que foi instituída a obrigatoriedade de licenciamento comercial em 1989 (CEGEA, 2007)<sup>2</sup>. Segundo este estudo vários fatores contribuíram para esta situação, tais como o receio dos grupos nacionais de perderem quota de mercado para novos grupos, em especial para o *discount*; a entrada dos grupos de *discount* no mercado nacional e a reorganização empresarial de unidades já existentes, novas insígnias e novos ramos de atividade. Para além disso é ainda referido que o elevado número de pedidos para novos conjuntos comerciais abrangeu quer centros comerciais tradicionais, quer *retail parks* e conjuntos formados por vários estabelecimentos pertencentes a um mesmo grupo, ligados por funcionalidades comuns. Entraram no mercado novos operadores com ligações ao setor imobiliário, alguns sem experiência na área, tendo por objetivo a cedência da exploração.

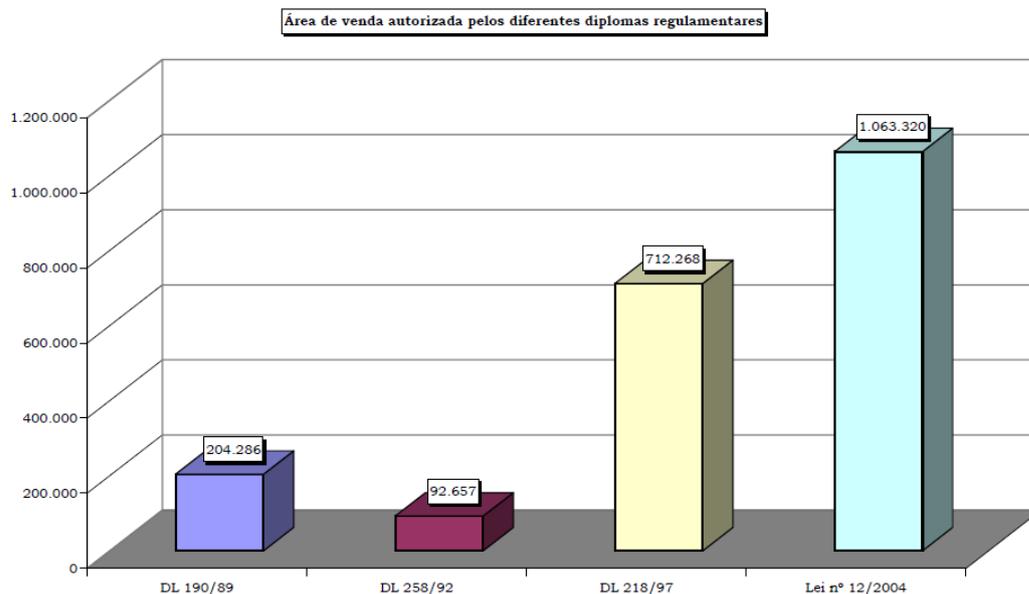
Outro fator prende-se com o facto da concessão de autorizações estar suspensa desde 2001, por terem sido esgotadas as quotas de mercado.

O gráfico seguinte evidencia a importância da Lei n.º 12/2004, de 30 de março, em termos de área de venda autorizada, comparativamente com os anteriores regimes legais de licenciamento comercial.

---

<sup>2</sup> Estudo elaborado para a CCP pela CEGEA da Universidade Católica Portuguesa

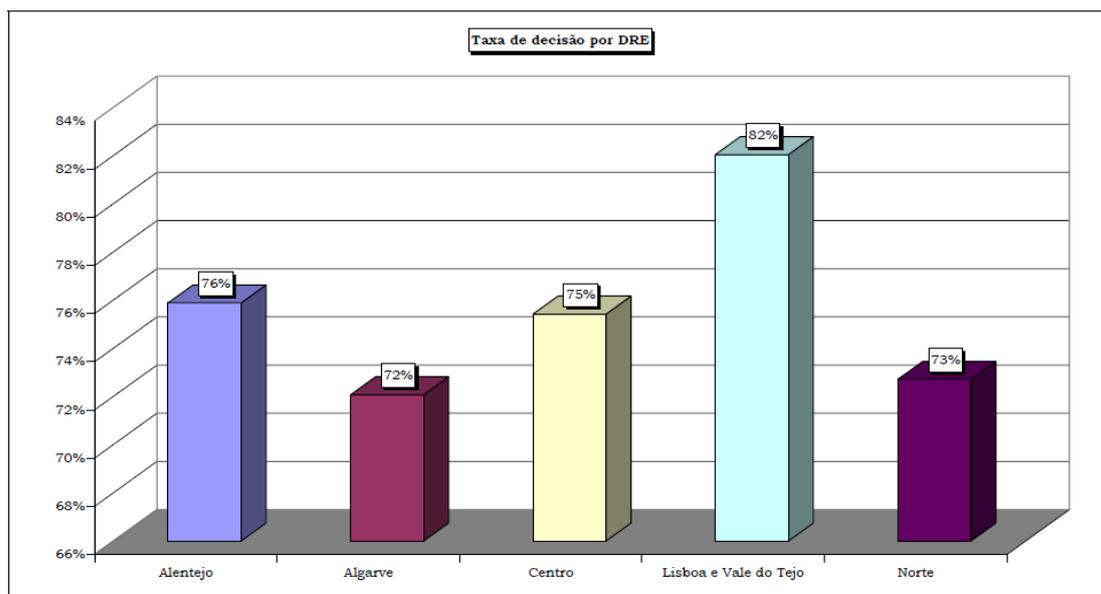
Gráfico 1 - Área de Venda Autorizada pelos Diferentes Diplomas Regulamentares



Fonte: Relatório Global Lei n.º 12/2004. Gabinete do Secretário de Estado do Comércio, Serviços e Defesa do Consumidor (2009)

Através do gráfico seguinte é possível ter uma perceção quanto à taxa de decisões no Algarve, comparativamente com as restantes regiões do país.

Gráfico 2 - Taxa de Decisão por DRE – Lei n.º 12/2004



Fonte: Relatório Global Lei n.º 12/2004. Gabinete do Secretário de Estado do Comércio, Serviços e Defesa do Consumidor (2009)

#### 4.2.2 O Atual Regime de Licenciamento Comercial – Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de janeiro

O Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de janeiro, estabelece o regime jurídico de instalação e de modificação dos estabelecimentos de comércio a retalho e dos conjuntos comerciais. O referido diploma é regulamentado por duas Portarias.

- Portaria n.º 417/2009, de 16 de abril, que fixa as regras de funcionamento da COMAC, às quais é atribuída a competência para conceder as respetivas autorizações de instalação e de modificação;
- Portaria n.º 418/2009, de 16 de abril, que determina a metodologia para a determinação da valia do projeto (VP), bem como as regras técnicas necessárias à execução do relatório final

Para uma melhor perceção das entidades que são chamadas a intervir no procedimento de licenciamento comercial, apresentamos a tabela seguinte.

**Tabela 13 - Entidades Intervenientes no Licenciamento Comercial – D.L. nº 21/2009, de 19 de janeiro**

<p><b><u>Coordenação:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Direção Regional da Economia do Algarve – por delegação de competências da Direção Geral das Atividades Económicas</li></ul> <p><b><u>Instrução Técnica e Proposta de Decisão Final:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Direção-Geral das Atividades Económicas</li></ul> <p><b><u>Decisão:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Comissão de Autorização Comercial (COMAC)</li></ul> <p><b><u>Fiscalização:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE)</li></ul>
--

Fonte: DRE- Algarve (2009)

O atual regime jurídico promove a simplificação de procedimentos, agiliza e encurta os prazos, designadamente, o prazo de decisão. Verifica-se uma diminuição das entidades envolvidas no processo e do número de estabelecimentos isolados ou em grupo, sujeitos ao regime de autorização, pelo aumento dos limites das áreas de venda ou da área bruta locável.

Tendo em vista evitar a tramitação de processos sem viabilidade de autorização, em virtude da falta de aprovação de localização, o atual regime de licenciamento comercial coloca esta exigência como uma questão prévia. Assim, é imposto aos interessados a necessidade de os

mesmos obterem em fase anterior ao processo de autorização, informação prévia de localização favorável, emitida pela câmara municipal e declaração de impacto ambiental favorável (nas situações abrangidas), sob pena de os mesmos não poderem desencadear os procedimentos de licenciamento.

Com a simplificação administrativa que está subjacente ao Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de janeiro, são suprimidos determinados procedimentos. É o caso da figura da vistoria que é eliminada, passando o promotor a ter de comunicar até 20 dias antes da abertura do estabelecimento ou do conjunto comercial, mediante a apresentação de um termo de responsabilidade, a conformidade com os compromissos que fundamentaram a autorização. É adoptado o sistema contínuo de entrada de processos e abandonado o sistema de fases da anterior lei, que era bastante limitador.

#### **4.2.2.1 Âmbito de Aplicação**

Encontram-se abrangidos pela obrigatoriedade de licenciamento os estabelecimentos de comércio a retalho que tenham uma área de venda igual ou superior a 2.000 m<sup>2</sup> ou independentemente da área de venda, que pertençam a uma empresa que utilize uma ou mais insígnias ou estejam integrados num grupo, que disponha a nível nacional de uma área de venda acumulada igual ou superior a 30.000 m<sup>2</sup>. Para além dos referidos estabelecimentos estão também abrangidos os conjuntos comerciais que tenham uma ABL igual ou superior a 8.000 m<sup>2</sup>.

A autorização que é concedida pode ser de instalação ou de modificação. Os factos que poderão configurar um pedido de modificação de um estabelecimento comercial prendem-se com a alteração de localização, alteração de tipologia, aumento de área de venda e alteração da insígnia ou do titular de exploração dos estabelecimentos, que não ocorra dentro do mesmo grupo. Relativamente aos conjuntos comerciais o pedido de modificação poderá ter subjacente a alteração de localização, a alteração da tipologia ou o aumento da área bruta locável.

Estão sujeitas a Comunicação as modificações de menor relevância. No caso dos estabelecimentos de comércio a retalho, as modificações que configurem uma alteração de localização dentro do conjunto comercial, a diminuição da área de venda e a alteração de insígnia ou titular de exploração que ocorra dentro do grupo. No que concerne aos conjuntos comerciais a Comunicação poderá ocorrer em virtude da diminuição da área bruta locável ou alteração do titular de exploração.

Processo de Decisão no Licenciamento Comercial num Quadro de Governança  
O Caso dos Centros Comerciais no Algarve

Tabela 14 - Âmbito de Aplicação do Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de janeiro

Instalação/Modificação de Estabelecimentos de Comércio a Retalho e Conjuntos Comerciais						
1. Estabelecimentos Abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de janeiro						
Tipo de Estabelecimento	AV/ABL/AVA	Pedido		Regime Aplicável	Competência decisória	
Comércio a Retalho	<ul style="list-style-type: none"> <li>considerados isoladamente ou em CC, com AV <math>\geq</math> 2000 m<sup>2</sup></li> <li>Ou</li> <li>pertencentes a uma empresa que utilize uma ou mais insígnias ou estejam integrados num grupo com AVA <math>\geq</math> 30 000 m<sup>2</sup> a nível nacional</li> </ul>	Instalação		Autorização	COMAC – Comissão de Autorização Comercial	
		Modificação	+ $\Delta$ AV			Comunicação (1)
			Alteração de tipologia de estabelecimentos			
			Alteração insígnia /titular exploração que não ocorre dentro mesmo grupo			
			Alteração localização			
			- $\Delta$ AV			
Alteração insígnia/titular exploração dentro mesmo grupo	Comunicação (1)					
Apenas mudança localização no interior CC						
Conjuntos Comerciais	ABL $\geq$ 8000 m <sup>2</sup>	Reinício de funcionamento se inatividade > 1 ano		Autorização	<ul style="list-style-type: none"> <li>Um elemento indicado pelos municípios NUT III (que preside)</li> <li>Câmara Municipal</li> <li>CCDR</li> <li>DGAE</li> <li>DRE</li> </ul> (2)	
		Instalação				
		Modificação	+ $\Delta$ ABL			
			Alteração tipologia			
			Alteração localização			
			- $\Delta$ ABL	Comunicação (1)		
Alteração do titular exploração do CC						
Reinício de funcionamento se inatividade > 1 ano		Autorização				

(1) – às DRE's  $\leq$  20 dias antes da sua realização

(2) - reúne mensalmente

2 – Estabelecimentos Não Abrangidos

O disposto no presente Decreto-Lei não é aplicável:

- aos estabelecimentos de comércio a retalho pertencentes a micro empresas juridicamente distintas mas que utilizem uma insígnia comum;
- aos estabelecimentos pertencentes a sociedades cujo capital seja subscrito maioritariamente por micro empresas;
- aos estabelecimentos especializados de comércio a retalho de armas e munições, de combustíveis para veículos a motor e às farmácias.

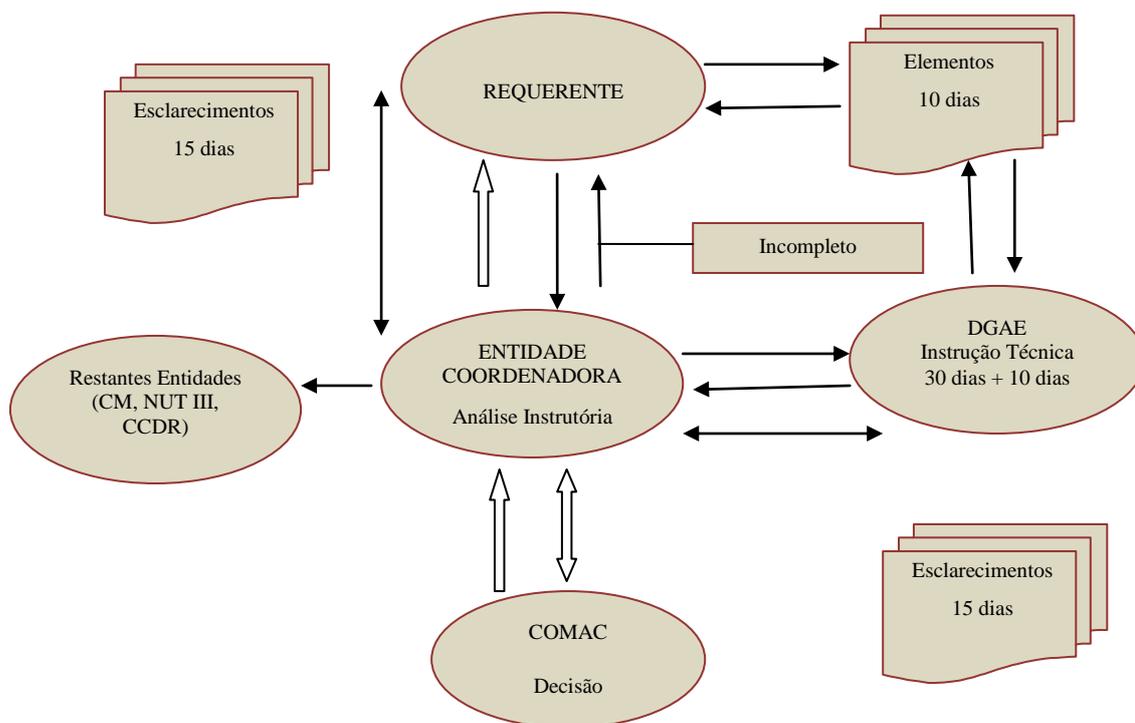
Fonte: DGAE (2009)

#### 4.2.2.2 Tramitação Desmaterializada dos Procedimentos

A operacionalização dos procedimentos de autorização de instalação e modificação dos estabelecimentos e conjuntos comerciais processa-se de forma desmaterializada, através do sistema de informação designado por “sistema de autorização comercial”, o qual se encontra disponível nos sítios da Direção-Geral das Atividades Económicas e das Direções Regionais da Economia. Trata-se de um mecanismo que permite que todos os procedimentos e formalidades de acesso ao exercício da atividade possam ser efetuados à distância por via eletrónica. Este sistema permite a interação com as entidades promotoras, os membros da COMAC, bem como a tramitação interna ao nível da DRE e DGAE, através de um circuito de *WorkFlow*. A DRE é a entidade coordenadora, por delegação de competências da DGAE, pelo que assegura toda a tramitação do processo.

O fluxograma seguinte demonstra o circuito documental de todo o procedimento conducente à tomada de decisão dos pedidos de autorização de instalação ou modificação de estabelecimentos comerciais e conjuntos comerciais, de acordo com os arts 8º, 9º e 14º do Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de janeiro.

Figura 6 - Processo de Decisão – Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de janeiro



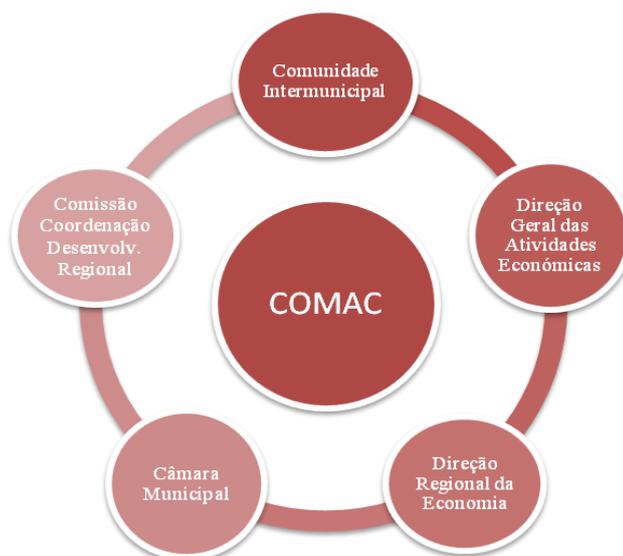
Fonte: Adaptado de apresentação do Decreto-Lei n.º 21/2009, pela Secretaria de Estado do Comércio, Serviços e Defesa do Consumidor

A instrução técnica do processo e a elaboração do relatório final no qual é formulada uma proposta de decisão para a COMAC compete à DGAE, no prazo de 30 dias contados da data da receção do processo devidamente instruído. Esta entidade pode solicitar ao requerente esclarecimentos ou informações complementares, nos primeiros 10 dias do prazo.

#### 4.2.2.3 Entidade Decisora

No que concerne à decisão existe uma única entidade decisora – a COMAC, em substituição das anteriores Comissões, a qual é composta por cinco entidades representativas da administração local e central:

Figura 7 - Constituição da COMAC



Fonte: Adaptado de Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de janeiro

A COMAC bem como as anteriores comissões regionais e municipais são representativas da descentralização administrativa na medida em que constituem um centro de poder administrativo fora da esfera direta do poder estadual. Não existe uma tutela por parte do Governo ao contrário da solução centralizadora que existia antes da vigência da Lei n.º 12/2004, de 30 de março. Segundo Sousa (2004), a descentralização permite uma maior democraticidade pela proximidade com as questões concretas a resolver, bem como a participação dos interessados na gestão da administração. A COMAC é também um exemplo da aplicação do princípio da desconcentração, consagrado no n.º 2 do art.º 267.º da Constituição

(CRP), verificando-se uma repartição de competência por vários órgãos. Não se restringe a um único órgão a competência decisória.

#### 4.2.2.4 Critérios de Decisão

Os critérios de decisão foram alterados de forma a adequá-los aos imperativos comunitários em matéria de concorrência e de liberdade de estabelecimento.

As decisões da COMAC são efetuadas tendo por base os seguintes critérios:

**Tabela 15 - Critérios de Decisão**

Critérios de Decisão	Respeito pelas regras de ordenamento do território;
	Contribuição para a eficiência energética;
	Integração espacial em centro urbano – valorização das centralidades existentes
	Emprego – qualidade e responsabilidade social;
	Contribuição para a multiplicidade da oferta comercial;
	Diversificação e qualificação de serviços ao consumidor.

Fonte: Adaptado do *powerpoint* de apresentação do D.L. n.º 21/2009, da Secretaria de Estado do Comércio, Serviços e Defesa do Consumidor

Estes critérios estão expressos no parecer constante do relatório final emitido pela DGAE, o qual reveste caráter vinculativo, no caso de ser negativo. Neste caso, a decisão da COMAC é desfavorável. Há uma reduzida margem de liberdade de decisão por parte da Comissão. É afastada a discricionariedade. Segundo Caupers (2000), “o aprofundamento e reforço das garantias dos cidadãos recomendam o estreitamento do campo da discricionariedade, alargando as vinculações e melhorando a eficácia dos princípios que condicionam o exercício do poder administrativo”. Daqui resulta uma menor intervenção do Estado na vida económica e social.

Alteraram-se, em conformidade com o direito da União, as regras de apreciação dos pedidos de autorização, nomeadamente em matéria de concorrência e de liberdade de estabelecimento, assim como em matéria de ambiente, urbanismo e ordenamento do território. Os critérios de apreciação passaram a valorizar, em particular, a contribuição para a promoção e melhoria do

ambiente e da ecoeficiência para o desenvolvimento da qualidade do emprego e para a promoção da responsabilidade social das empresas promotoras. Os critérios de avaliação são objetivados através de pontuação pré-conhecida dos promotores. Deixou de haver uma avaliação económica.

A COMAC não tem um prazo para decisão e caso não decida a regra é a do indeferimento tácito. Neste aspeto verificou-se um retrocesso nas garantias dos requerentes quanto à inércia da Administração. Na anterior legislação era atribuído um sentido positivo à inércia das entidades competentes para conceder a autorização, formando-se um deferimento tácito (Vigário, 2005). O prazo para decisão por parte das comissões municipais ou da comissão regional era de 30 dias.

O deferimento tácito constitui uma «presunção legal através da qual a lei extrai da conduta de inércia da Administração o efeito jurídico de um deferimento que substitui, para todos os efeitos, o ato administrativo de sentido positivo que foi omitido» (Almeida, 2003).

O Código do Procedimento Administrativo (CPA), consagra no seu artigo 108º o regime do deferimento tácito, segundo o qual:

“Quando a prática de um ato administrativo ou o exercício de um direito por um particular dependam de aprovação ou autorização de um órgão administrativo, consideram-se estas concedidas, salvo disposição em contrário, se a decisão não for proferida no prazo estabelecido por lei”.

Para melhor elucidar acerca dos parâmetros tidos em conta na avaliação dos conjuntos comerciais, por parte da DGAE, aquando da elaboração do relatório final, apresentamos as duas tabelas seguintes. De realçar que existem duas tipologias de conjuntos comerciais: o centro comercial tradicional e o especializado. Os parâmetros de avaliação variam em função da tipologia.

Tabela 16 - Critérios de Avaliação - Conjuntos Comerciais Tradicionais

Artº 10º nº 1	Parâmetros	Pontuação Máxima
<b>Alínea a) do nº 1 do artº 10º</b>		
1) Contribuição do conjunto comercial para a diversidade da oferta comercial tendo em conta a distribuição dos estabelecimentos por classes de atividades <b>Alínea a) 10 pontos</b>	a) Produtos alimentares e bebidas	1
	b) Moda	1
	c) Lar	1
	d) Eletrodomésticos e electrónica	1
	e) Lazer e cultura	1
	f) Higiene e cuidados pessoais	1
	g) Restauração	1
	h) Atividades diversas	3
<b>Alínea b) e c) do nº 1 do artº 10º</b>		
2) Avaliação dos serviços prestados ao consumidor <b>Alínea b) 10 pontos</b>	a) Serviços de apoio ao idoso e à pessoa com deficiência ou incapacidade (como cadeiras de rodas e espaços de descanso)	2
	b) Serviços de guarda e acompanhamento das crianças gratuito por um período mínimo de 1 hora para o cliente	2
	c) Estacionamento gratuito por um período de tempo igual ou superior a 2 horas para o cliente	2
	d) Cartão de desconto ao cliente	1
	e) Carta de compra com ponto único de entrega de compras	1
	f) Adesão a centro de arbitragem de conflitos de consumo	2
3) Avaliação da responsabilidade social da empresa <b>Alínea c) 5 pontos</b>	a) Existência de refeitórios ou espaços de lazer e de tomada de refeições para os trabalhadores dos estabelecimentos inseridos no conjunto comercial	2
	b) Disponibilização de serviços de creche ou de guarda e acompanhamento para os filhos dos trabalhadores dos estabelecimentos inseridos no conjunto comercial	1
	c) Articulação com a sociedade civil do concelho, designadamente, ações de colaboração com bombeiros, escolas, instituições particulares de solidariedade social, etc.	2
<b>Alínea d) e e) do nº 1 do artº 10º</b>		
4) Avaliação da integração do conjunto comercial no ambiente urbano <b>Alínea d) 10 pontos</b>	a) Localização do conjunto comercial no centro urbano	5
	b) Existência no conjunto comercial de novas valências (serviços de utilidade coletiva como cartórios, correios, lojas do cidadão e outras)	2
	c) Existência de programas de animação cultural (eventos)	1
	d) Existência de áreas destinadas ao lazer como cinemas, pistas de gelo, <i>fun center</i> , <i>bowling</i> e outras.	1
	e) Locais de rede sem fios de acesso à internet	1
5) Avaliação da contribuição do estabelecimento para a ecoeficiência <b>Alínea e) 10 pontos</b>	a) Classificação energética mínima em classe A	2
	b) Utilização de materiais recicláveis e ou degradáveis (uso de sacos de compras degradáveis, existência de pontos de recolha de embalagens e outros bens reutilizáveis, produtos poluentes)	4
	ci) Valorização/reciclagem de resíduos > 60%	4
	cii) Valorização/reciclagem de resíduos > 30% e ≤ 60%	2
	Ou Certificação ambiental NP EN ISO 14001:2004	10

Fonte: Adaptado de Apresentação da DGAE sobre o Decreto-Lei n.º 21/2009 e Portaria n.º 418/2009

**Tabela 17 - Critérios de Avaliação - Conjuntos Comerciais Especializados:  
retail park, outlet centre e temáticos**

Artº 10º nº 1	Parâmetros	Pontuação Máxima
<b>Alínea a) e b) do nº 1 do artº 10º</b>		
1) Contribuição do conjunto comercial para a diversidade da oferta comercial tendo em conta a distribuição dos estabelecimentos por classes de atividades <b>Alínea a) 8 pontos</b>	a) Moda	1
	b) Lar	1
	c) Eletrodomésticos e eletrónica	1
	d) Lazer e cultura	1
	e) Higiene e cuidados pessoais	1
	f) Restauração	1
	g) Atividades Diversas	2
2) Avaliação dos serviços prestados ao consumidor <b>Alínea b) 6 pontos</b>	a) Serviços de apoio ao idoso e à pessoa com deficiência ou incapacidade (como cadeiras de rodas e espaços de descanso)	1
	b) Serviços de guarda e acompanhamento das crianças gratuito por um período mínimo de 1 hora para o cliente	2
	c) Adesão a centro de arbitragem de conflitos de consumo	3
<b>Alínea c) e d) do nº 1 do artº 10º</b>		
3) Avaliação da responsabilidade social da empresa <b>Alínea c) 10 pontos</b>	a) Existência de refeitórios ou espaços de lazer e de tomada de refeições para os trabalhadores dos estabelecimentos inseridos no conjunto comercial	4
	b) Disponibilização de serviços de creche ou de guarda e acompanhamento para os filhos dos trabalhadores dos estabelecimentos inseridos no conjunto comercial	2
	c) Articulação com a sociedade civil do concelho, designadamente, ações de colaboração com bombeiros, escolas, instituições de solidariedade social, etc.	4
4) Avaliação da contribuição do conjunto comercial para a ecoeficiência <b>Alínea d) 12 pontos</b>	a) Classificação energética mínima em classe A	4
	b) Utilização de materiais recicláveis e ou degradáveis (uso de sacos de compras degradáveis, existência de pontos de recolha de embalagens e outros bens reutilizáveis, produtos poluentes, etc.)	4
	ci) Valorização/reciclagem de resíduos > 60%	4
	cii) Valorização/reciclagem de resíduos > 30% e ≤ 60%	2
	Ou Certificação ambiental NP EN ISO 14001:2004	12

Fonte: Adaptado de Apresentação da DGAE sobre o Decreto-Lei n.º 21/2009 e Portaria n.º 418/2009

A avaliação efetuada pela DGAE incide sobre critérios que visam a proteção do ambiente urbano e dos consumidores e é objetivada através de uma pontuação pré-conhecida dos promotores. A valia do projeto (VP) é positiva quando obtém uma pontuação superior a 50% do valor máximo. No caso dos conjuntos comerciais tradicionais a VP é positiva quando a pontuação for igual ou superior a 23 pontos. Para os conjuntos comerciais especializados é de 19 pontos.

A União Europeia (EU) obsta a uma avaliação económica, contudo aceita critérios que visem a proteção do ambiente urbano e dos consumidores, devendo os mesmos ser objetivados através de pontuação pré-conhecida dos promotores. O atual regime visou alcançar uma compatibilização com as regras de direito comunitário, designadamente com os artigos 28º e 43º do Tratado da Comunidade Europeia e da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro, transpostas para a ordem jurídica interna através do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho. Segundo a Diretiva devem ser eliminados os critérios discriminatórios justificados por razões imperiosas de interesse geral, devendo os mesmos ser objetivos, previamente publicados, transparentes e acessíveis, de forma a afastar qualquer arbitrariedade.

Assim, entre os requisitos que são proibidos nos procedimentos de autorização, inclui-se:

“a aplicação casuística de uma avaliação económica que sujeite a concessão da autorização à comprovação da existência de uma necessidade económica ou de uma procura no mercado, de uma avaliação dos efeitos económicos potenciais ou atuais da atividade ou de uma apreciação da adequação da atividade aos objetivos de programação económica fixados pela autoridade competente; esta proibição não se aplica aos requisitos em matéria de programação, que não sejam de natureza económica mas razões imperiosas de interesse geral”. (n.º 5 do art.º14º da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento e do Conselho).

### 4.2.3 Resumo Comparativo entre o Anterior e o Atual Regime Legal de Licenciamento Comercial

Tabela 18 - Diferenças entre a Lei n.º 12/2004 e o Decreto-Lei n.º 21/2009

Lei n.º 12/2004	Decreto-Lei n.º 21/2009
<b>Âmbito</b>	
Âmbito de Aplicação	Âmbito de Aplicação
<ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelecimentos de comércio a retalho (<i>instalação e qualquer tipo de modificação</i>)</li> <li>Estabelecimentos de comércio por grosso em livre serviço (<i>instalação e qualquer tipo de modificação</i>)</li> <li>Conjuntos comerciais (<i>instalação</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelecimentos de comércio a retalho – exceptuam-se as microempresas que utilizem uma insígnia comum (<i>instalação e ampliação</i>)</li> <li>Conjuntos comerciais (<i>instalação e ampliação</i>)</li> </ul>
Área de Venda	Área de Venda
<ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelecimentos isolados                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- comércio a retalho <math>\geq 500 \text{ m}^2</math></li> <li>- comércio por grosso <math>\geq 5.000 \text{ m}^2</math></li> </ul> </li> <li>Estabelecimentos pertencentes à mesma empresa/grupo (AVA)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- comércio a retalho <math>\geq 5.000 \text{ m}^2</math></li> <li>- comércio por grosso <math>\geq 30.000 \text{ m}^2</math></li> </ul> </li> <li>Conjuntos comerciais <math>\geq 6.000 \text{ m}^2</math> (ABL comércio)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelecimentos isolados                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- comércio a retalho <math>\geq 2.000 \text{ m}^2</math></li> </ul> </li> <li>Estabelecimentos pertencentes à mesma empresa/grupo (AVA)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- comércio a retalho <math>\geq 30.000 \text{ m}^2</math></li> </ul> </li> <li>Conjuntos comerciais <math>\geq 8.000 \text{ m}^2</math> (ABL total)</li> </ul>
<b>Regime</b>	
Autorização	Autorização
<ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelecimentos de comércio a retalho e por grosso em livre serviço:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- instalação</li> <li>- modificação (incluindo qualquer alteração de AV – ampliação e diminuição, titular de exploração e de insígnia – dentro do mesmo grupo)</li> </ul> </li> <li>Conjuntos comerciais                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- instalação</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelecimentos de comércio a retalho                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- instalação</li> <li>- modificações que configurem: alteração de localização, de tipologia, aumento de AV e alteração de insígnia ou titular de exploração que não ocorra no mesmo grupo.</li> </ul> </li> <li>Conjuntos comerciais                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- instalação</li> <li>- modificações que configurem alteração de localização e de tipologia e aumento de ABL.</li> </ul> </li> </ul>
Comunicação	Comunicação
Não previsto	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelecimentos de comércio a retalho                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Modificações que configurem:                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- alteração de localização dentro do CC;</li> <li>- diminuição de AV</li> <li>- alteração de insígnia ou titular de exploração que ocorra dentro do grupo</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>Conjuntos comerciais                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Modificações que configurem:                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- diminuição de ABL;</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>

Processo de Decisão no Licenciamento Comercial num Quadro de Governança  
O Caso dos Centros Comerciais no Algarve

	- alteração do titular de exploração
<b>Tramitação</b>	
Apresentação de Pedidos	Apresentação de Pedidos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dois processos conjuntos: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ localização</li> <li>✓ instalação</li> </ul> </li> <li>• Sistema de apresentação por fases</li> <li>• Procedimento muito confuso, desajustado e oneroso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obtenção prévia de localização</li> <li>• Instrução do processo de instalação com a informação de localização</li> <li>• Sistema de apresentação contínuo</li> <li>• Desmaterialização e simplificação de procedimentos.</li> </ul>
<b>Decisão</b>	
Critérios de Decisão	Critérios de Decisão
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ambiente e ordenamento do território</li> <li>• Áreas de estacionamento/cargas e descargas</li> <li>• Critérios socioeconómicos: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ condições concorrenciais. densidade comercial existente/adequação às necessidades dos consumidores</li> <li>✓ Emprego</li> <li>✓ Integração intersectorial</li> <li>✓ Política de abastecimento</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeito pelas regras de ordenamento do território;</li> <li>• Contribuição para a eficiência energética</li> <li>• Integração espacial no centro urbano – valorização das centralidades existentes</li> <li>• Emprego – qualidade e responsabilidade social</li> <li>• Contribuição para a multiplicidade da oferta</li> <li>• Diversificação e qualificação de serviços ao consumidor</li> </ul>
<b>Prazos</b>	
Validade da Autorização	Validade da Autorização
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelecimentos de comércio: <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2 anos para entrada em funcionamento</li> <li>- possibilidade de prorrogação por 1 ano</li> </ul> </li> <li>• Conjuntos comerciais: <ul style="list-style-type: none"> <li>- 3 anos para entrada em funcionamento</li> <li>- possibilidade de prorrogação por 2 anos</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelecimentos de comércio: <ul style="list-style-type: none"> <li>- 3 anos para entrada em funcionamento</li> <li>- possibilidade de prorrogação por 1 ano</li> </ul> </li> <li>• Conjuntos comerciais: <ul style="list-style-type: none"> <li>- 4 anos para entrada em funcionamento</li> <li>- possibilidade de prorrogação por 2 anos</li> </ul> </li> </ul>
<b>Funcionamento</b>	
Procedimentos	Procedimentos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vistorias</li> <li>• Registos de instalação e modificação até 30 dias após a data de entrada em funcionamento</li> <li>• Envio anual de elementos para efeitos estatísticos (art.º 25º)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nos 20 dias anteriores à entrada em funcionamento, o promotor comunica tal facto à entidade coordenadora e à CM, acompanhado do respetivo termo de responsabilidade,</li> <li>• Registos através do sistema de informação: abertura, modificações e encerramento.</li> </ul>
<b>Taxas</b>	
Aplicação	Aplicação
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taxas de apreciação, vistoria e prorrogação</li> <li>• Taxa de autorização: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabelecimentos isolados</li> <li>- Estabelecimentos em CC (<i>metade do valor</i>)</li> <li>- Conjuntos Comerciais (<i>valor por m<sup>2</sup></i>)</li> <li>- Modificações decorrentes de operações de concentração não estavam abrangidas.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taxa de Prorrogação</li> <li>• Taxa de autorização: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabelecimentos isolados (<i>valor por m<sup>2</sup></i>)</li> <li>- Estabelecimentos em CC (<i>metade do valor</i>)</li> <li>- Conjuntos Comerciais (<i>valor por m<sup>2</sup></i>)</li> <li>- Modificações decorrentes de operações de concentração (<i>2/3 dos valores anteriores</i>)</li> </ul> </li> </ul>

Fonte: Adaptado da apresentação do D.L. n.º 21/2009 da Secretaria de Estado do Comércio, Serviços e Defesa do Consumidor

#### 4.2.4 Resultados da Aplicação do Licenciamento Comercial no Algarve no Período de 2004 a 2011

Apresentamos seguidamente os resultados da aplicação da Lei n.º 12/2004, de 30 de março e do Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de janeiro, no período entre 2004 e 2011. Trata-se de informação relativa aos pedidos de autorização de instalação ou de modificação das diversas tipologias de estabelecimentos e conjuntos comerciais. Da aplicação dos dois regimes de licenciamento comercial, no Algarve, durante o período em análise, foram submetidos a apreciação 290 processos, repartidos entre as diferentes tipologias, conforme se evidencia na tabela seguinte.

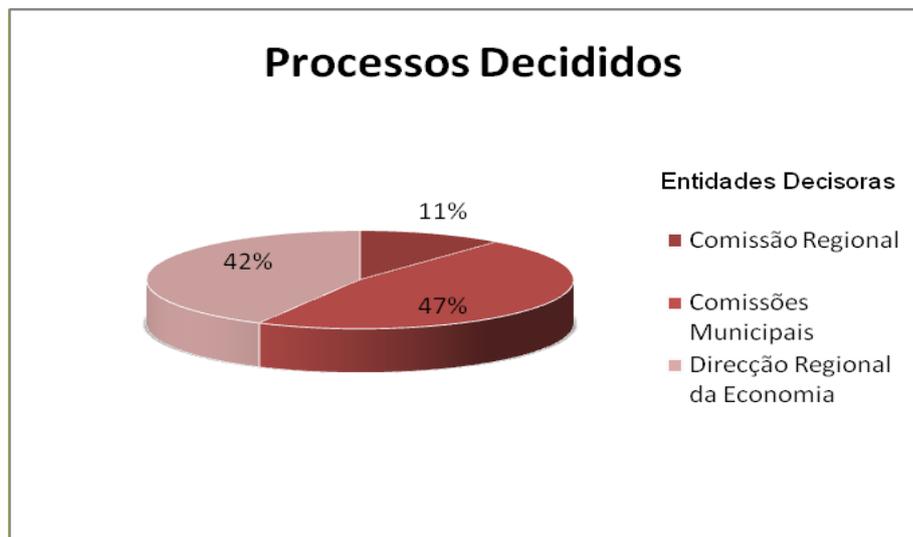
Tabela 19 - Processos Submetidos a Licenciamento por Tipologia e por Ano 2004-2011

Anos	Tipologia de Estabelecimentos			Conjuntos Comerciais	Total	Regime Aplicável
	Retailho		Grosso em Livre Serviço			
	Alimentar e Misto	Não Alimentar				
2004	18	8	0	0	26	Lei n.º 12/2004, de 30 de março
2005	18	18	2	2	40	
2006	36	14	0	6	56	
2007	28	25	3	5	61	
2008	23	32	0	6	61	
2009	0	3	0	0	3	
<b>Subtotal</b>	<b>123</b>	<b>100</b>	<b>5</b>	<b>19</b>	<b>247</b>	
2009	4	6	Não abrangido	1	11	Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de janeiro
2010	4	11		1	16	
2011	2	13		1	16	
<b>Subtotal</b>	<b>10</b>	<b>30</b>		<b>3</b>	<b>43</b>	
<b>Total</b>	<b>133</b>	<b>130</b>	<b>5</b>	<b>22</b>	<b>290</b>	

Fonte: DRE-Algarve (2011)

Pela análise do gráfico seguinte constata-se que a maioria dos processos foram decididos pelas Comissões Municipais, seguindo-se as decisões da DRE e o número mais reduzido de decisões foi da competência da Comissão Regional.

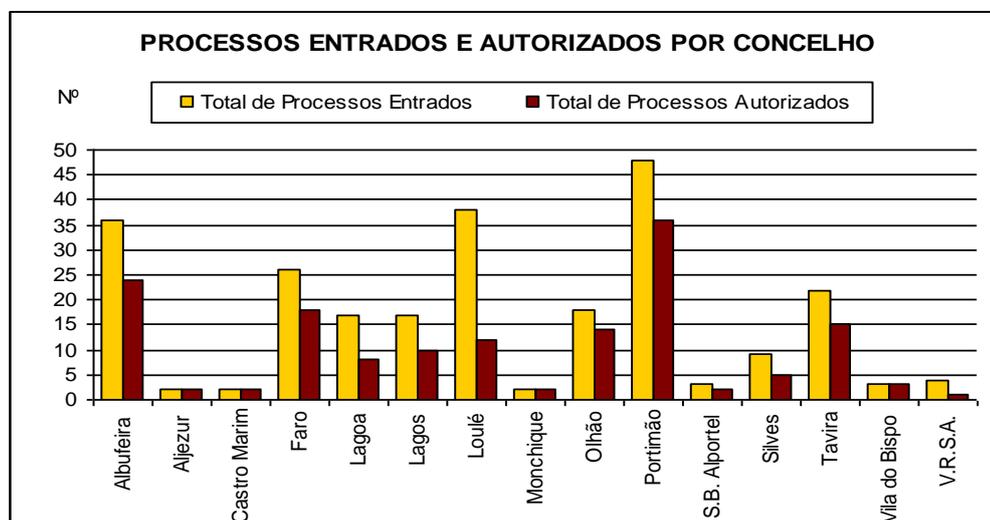
Gráfico 3 - Entidades Decisoras e Processos Decididos – Lei n.º 12/2004, de 30 de março



Fonte: DRE-Algarve (2009)

Os concelhos mais dinâmicos em termos de número de processos entrados e autorizados foram os concelhos litorais com destaque para o concelho de Portimão.

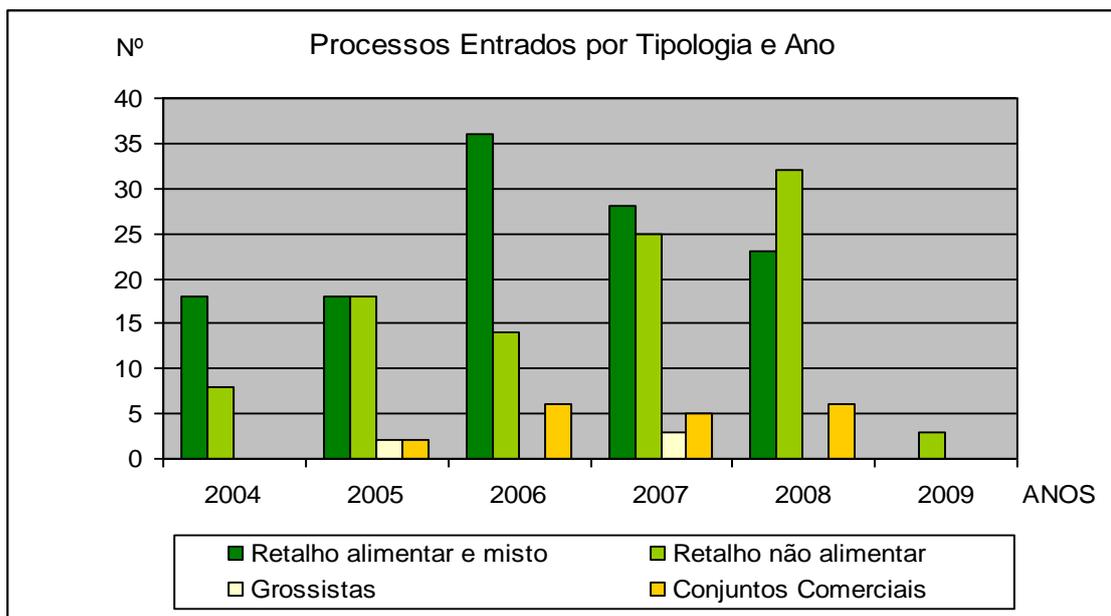
Gráfico 4 - Processos Entrados e Autorizados por Concelho – Lei n.º 12/2004, de 30 de março



Fonte: DRE-Algarve (2009)

O gráfico seguinte evidencia o predomínio dos processos relativos aos estabelecimentos de comércio a retalho alimentar e misto, seguido do retalho não alimentar que se destacou no ano de 2008.

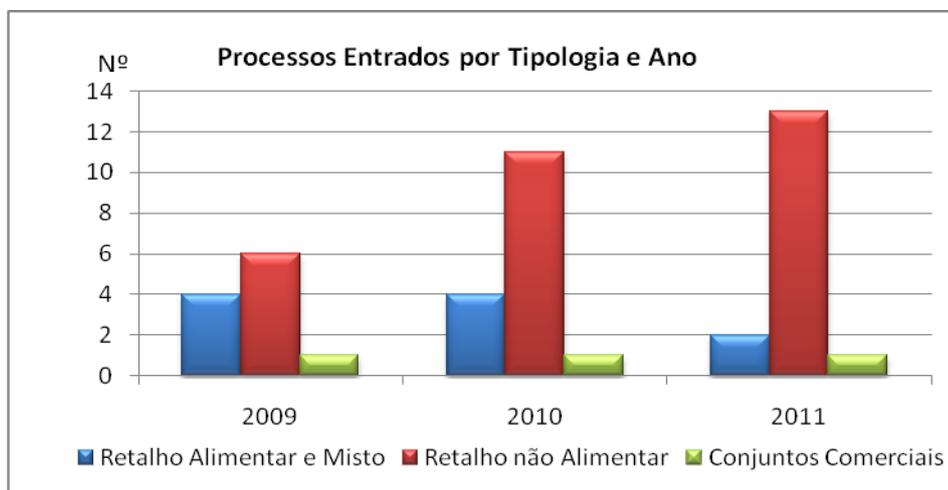
**Gráfico 5 - Processos Entrados por Tipologia e Ano – Lei n.º 12/2004, de 30 de março**



Fonte: DRE-Algarve (2009)

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de janeiro, diminuiu o número de processos entrados. Por um lado devido à alteração do âmbito de abrangência deste diploma. Por outro lado reflete a desaceleração dos investimentos relativamente à implantação de novos estabelecimentos e centros comerciais. Dos processos entrados verifica-se uma predominância dos estabelecimentos de comércio a retalho não alimentar. No que concerne aos centros comerciais, no período de 2009 a 2011 apenas foram apresentados três processos para a região do Algarve, sendo que apenas um foi autorizado.

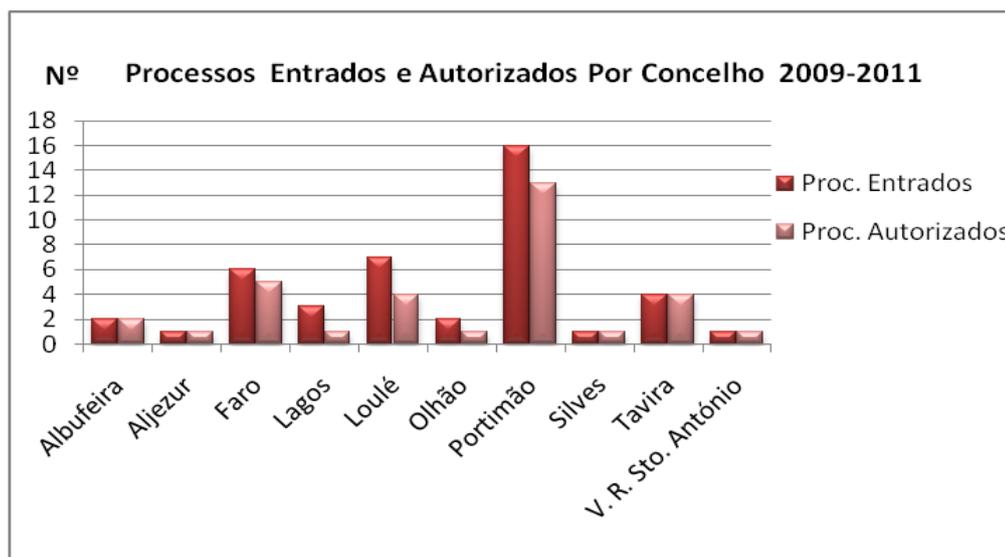
**Gráfico 6 - Processos Entrados por Tipologia e por Ano – Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 jan.**



Fonte: DRE-Algarve (2011)

No que diz respeito aos processos entrados e autorizados por concelho, constata-se que Portimão se destaca face aos outros concelhos da região. Esta situação fica a dever-se ao facto de terem sido autorizados estabelecimentos para dois novos centros comerciais (*Aqua e Portimão Retail Center*)

Gráfico 7 - Processos Entrados e Autorizados por Concelho – Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 jan.



Fonte: DRE-Algarve (2011)

A informação estatística ora apresentada reflete as pretensões de investimento no setor do comércio, no Algarve, por parte dos grupos económicos na área da Grande Distribuição.

## 5 O Desenvolvimento dos Centros Comerciais em Portugal

As profundas alterações socioeconómicas verificadas nas últimas décadas têm contribuído para as mudanças dos padrões de consumo. São vários os fatores associados ao desenvolvimento de uma oferta diversificada, com novos conceitos e formatos de que são exemplo os centros comerciais (Melo, Gouveia & Duarte, 2001).

Figura 8 - Diagrama de Influências do Desenvolvimento dos Centros Comerciais



Fonte: Melo, Gouveia & Duarte (2001)

A aglutinação de todas estas dinâmicas gerou o desenvolvimento do sector do comércio em geral e dos centros comerciais em particular. A grande concentração financeira deu origem à formação de grupos económicos com poder para investir no ramo dos centros comerciais. Segundo Cachinho (2002), de negócio de menor importância “passou-se em poucos anos para um setor altamente rentável e qualificado, desenvolvido por grandes grupos empresariais nacionais e estrangeiros, algumas vezes com interesses em áreas muito distintas, que vão desde a distribuição alimentar à indústria transformadora passando pelo imobiliário ou a banca” (Cachinho 2002, p. 164).

Segundo a APCC (Anuário 2011) os investidores mais ativos são os investidores institucionais, como as companhias de seguros, fundos de pensões e fundos soberanos.

Os centros comerciais são autênticas ilhas da globalização (Cachinho, 2002) que servem para que as grandes cadeias da distribuição difundam as suas mercadorias. Os grandes grupos e as conhecidas insígnias estão representados em quase todos os centros comerciais.

O conceito de centro comercial é essencialmente americano, tendo-se desenvolvido a partir dos anos cinquenta e uma década depois na Europa.

Segundo Cachinho (2002), a história dos centros comerciais portugueses inicia-se nos anos sessenta, com as duas primeiras unidades (entretanto desaparecidas), localizadas na capital: o

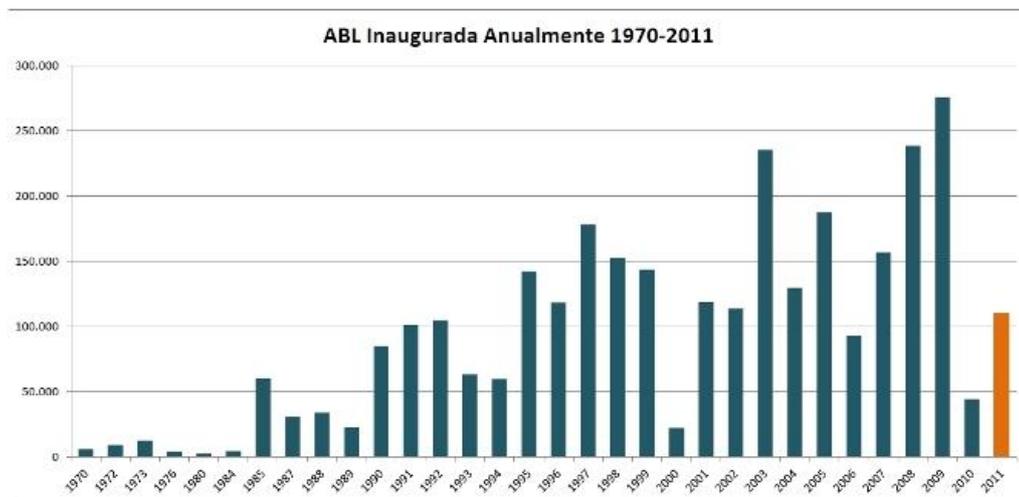
*Drugstore Sol a Sol*, na Avenida da Liberdade e o *Tutti Mundi*, na Avenida de Roma. Aquele autor refere que o primeiro empreendimento ainda em atividade foi inaugurado em 1971, designado por Apolo e serviu de modelo para os que abriram nos anos seguintes.

Os centros comerciais surgiram a partir de unidades de pequena dimensão, localizadas em centros urbanos. Constituía as chamadas galerias comerciais, formadas por pequenos condomínios comerciais, que promoviam um mínimo de serviços comuns, tais como a limpeza. Eram dominados por proprietários e arrendatários dos estabelecimentos comerciais. A partir de meados dos anos 80 os centros comerciais ganharam novas configurações e outra dimensão, e o *mix* comercial passou a incluir o ramo alimentar (supermercado). É a partir da década de 80 que se dá a grande revolução, com a centralização da propriedade numa única entidade. A década de 90 foi marcada por grande desenvolvimento, com o aparecimento de centros comerciais de média e grande dimensão, especialmente nas periferias de Lisboa e do Porto (Shopping, 2011). Expandem-se, igualmente, para os centros urbanos de média dimensão por todo o país. A arquitetura e o *design* passaram a ter grande relevância, como fatores de atratividade que fazem a diferença na criação do ambiente de consumo. O lazer e o entretenimento passaram a ser fundamentais para gerar afluência ao centro comercial. Atualmente os centros comerciais são também centros de convívio e vivência de experiências, para além de um espaço de compras. Transformaram-se num polo da vida social. No entender de Melo et al. (2001) são o formato que apresentou maiores metamorfoses.

Quanto à localização, os promotores dos centros comerciais tendem a investir nas regiões onde a densidade populacional é maior, os rendimentos *per capita* são mais elevados, a concorrência é mais baixa e os custos de instalação são menores (Cadima & Freitas 2003). Os centros comerciais são um negócio de dupla vertente imobiliária e comercial que tem merecido o interesse de investidores institucionais (Rousseau, 2008).

Os gráficos que se seguem evidenciam a dinâmica da evolução dos centros comerciais em Portugal no que diz respeito à ABL inaugurada desde 1970 até 2011. Foi em 1985 que se iniciou o desenvolvimento dos modernos centros comerciais e 2009 foi o ano que registou o maior crescimento do setor.

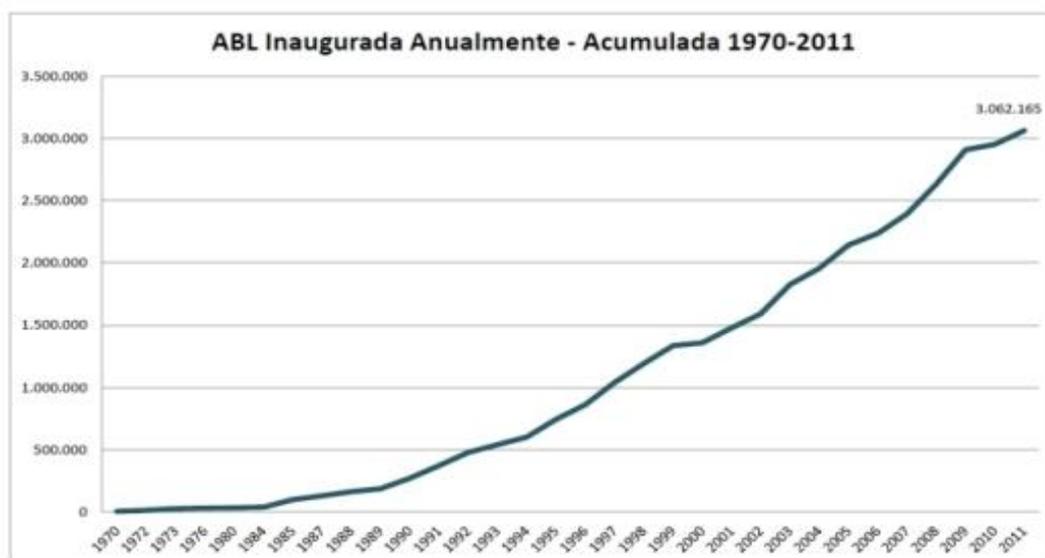
Gráfico 8 – ABL Inaugurada Anualmente 1970-2011



Fonte: APCC 2011 – Inquérito aos Associados

A ABL inaugurada anualmente regista em 2010 um decréscimo relativamente ao ano anterior de 84%, embora não atinja os níveis observados no ano 2000 (Anuário, 2011).

Gráfico 9 – ABL Inaugurada Anualmente – Acumulada 1970-2011

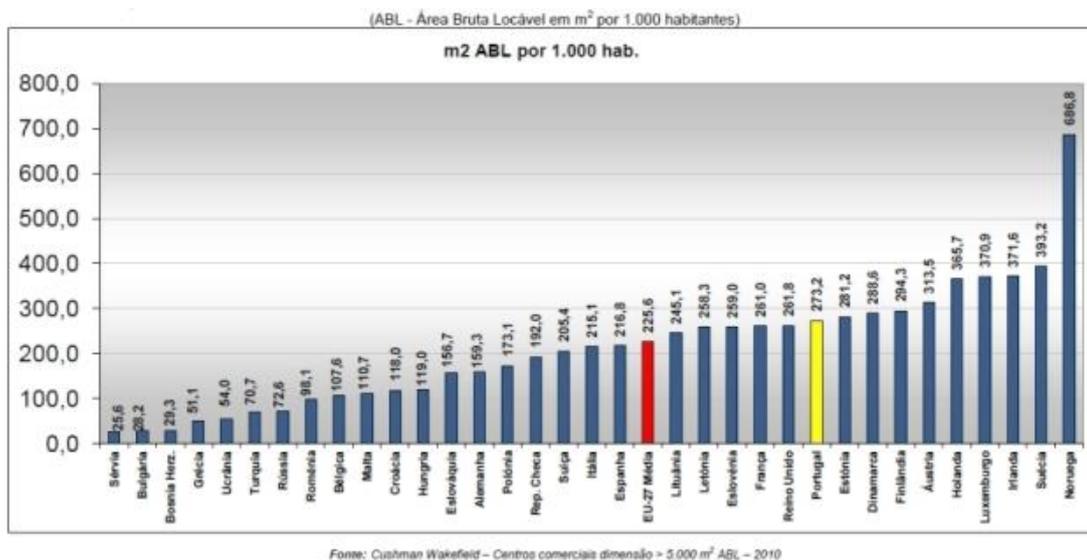


Fonte: APCC 2011 – Inquéritos anuais aos Associados

A ABL dos centros representados pela APCC seguiu uma tendência de crescimento nos últimos 20 anos, acompanhada de períodos de oscilação mais ou menos acentuados (Anuário, 2011).

O gráfico seguinte mostra o posicionamento de Portugal face aos países da Europa, no que concerne à ABL em m<sup>2</sup> por 1.000 habitantes.

Gráfico 10 – ABL em m<sup>2</sup> por 1.000 habitantes

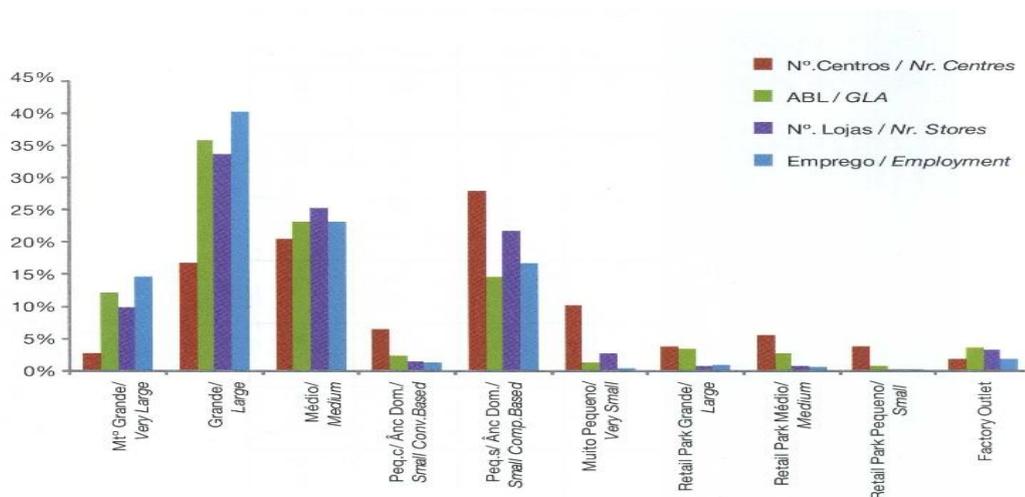


Fonte: APCC (2011) baseado em Cushman & Wakefield (2010)

De acordo com informação da APCC, atualmente o índice nacional de ABL por mil habitantes situa-se nos 273,2 m<sup>2</sup> de ABL/1.000 habitantes, acima da média europeia dos 27 países com 225,6 m<sup>2</sup> de ABL/1.000 habitantes. Segundo dados da APCC a facturação dos centros comerciais em 2010 ronda os 10 mil milhões de euros e verificaram-se mais de 700 milhões de visitas, o que é bastante representativo da importância e dinamismo do setor. Em termos de empregabilidade os centros comerciais geram mais de 100.000 postos de trabalho diretos e mais de 200.000 indiretos.

Quanto à representatividade das várias tipologias de centros comerciais, destacam-se os centros comerciais de média e grande dimensão como os responsáveis pela maior ABL e elevado número de lojas, bem como pela criação de postos de trabalho, tal como se evidencia pelo gráfico seguinte.

**Gráfico 11 - Representatividade das Tipologias de Conjuntos Comerciais (peso relativo em %)**



Fonte: Anuário APCC (2011)

## 5.1 Os Centros Comerciais e o Futuro

De acordo com o Anuário da APCC (2011), no cenário de desaceleração económica mundial, são muitos os desafios que se colocam a todos os setores do mercado, e o setor dos centros comerciais não é exceção. No que diz respeito à abertura de novos centros comerciais a nível nacional segue-se a tendência de abrandamento geral sentido por toda a Europa.

A propósito dos desafios que se colocam aos centros comerciais no futuro, Ernâni Lopes (2007) no âmbito de um parecer solicitado pela APCC refere o seguinte:

“Após décadas de grande expansão e crescimento, num contexto económico e social favorável, de grande crescimento do consumo privado como componente da despesa nacional nas contas nacionais da economia portuguesa, de profunda alteração dos padrões de consumo das famílias e de subversão dos padrões de comportamento da população portuguesa em matéria de poupança/endividamento, o subsector terá de encontrar, num horizonte de médio prazo, respostas às novas condições gerais que estão a formar-se (em que avultam os efeitos da globalização competitiva) e que poderão mostrar-se como muito diferentes – potencialmente, como radicalmente diferenciadas, para menos favoráveis; isso implicará necessariamente, um processo de ajustamento estrutural no subsector e, certamente, uma resposta estratégica adequada, sob pena de um acumular de tensões, difícil de gerir”. (Parecer Ernâni Lopes / APCC, 2007: p. 44)

Um dos desafios que se coloca passa pela remodelação, expansão ou ampliação dos centros comerciais existentes.

## **5.2 Repensar os Centros Comerciais no Contexto da Dinamização Comercial dos Centros Urbanos**

Numa altura em que se assiste à decadência dos centros das cidades, em parte motivada pelo encerramento de muitos estabelecimentos do comércio tradicional, torna-se necessário repensar a dinamização do comércio de forma integrada e complementar entre os vários formatos. A este propósito refere Rousseau<sup>3</sup> (2008)

“...os poderes públicos têm manifestado uma crescente vontade de integrar os centros comerciais como elementos estruturantes nos processos de remodelação urbana, quer por via da participação de entidades autárquicas na conceção ou na promoção de novos empreendimentos, quer pela previsão destes equipamentos como componentes importantes nos planos diretores municipais” (...) “a própria reação dos centros de cidade, que ao procurarem lutar contra a sua fatídica desertificação e a progressiva evasão dos seus clientes para a periferia, descobriram que o fomento da abertura de centros comerciais em zonas centrais tradicionais pode constituir uma das ações mais adequadas e eficazes para atingir esses objetivos” (Rousseau, 2008, p. 123)

O atual regime jurídico de autorização comercial vertido no Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de janeiro, contempla uma medida de incentivo à localização de centros comerciais em centro urbano. O projeto que apresente uma declaração, emitida pela Câmara Municipal comprovativa da inserção do centro comercial na malha urbana, obtém uma ponderação superior na valia do projeto, ou seja, na pontuação atribuída no parecer da DGAE.

Um centro comercial no centro da cidade deve desempenhar um papel de complementaridade em relação ao comércio existente e pode contribuir para um maior dinamismo e atratividade (DRE-Algarve, 2010). No entanto, de acordo com o estudo da referida entidade, o grande problema da localização dos centros comerciais no interior das cidades está relacionado com o facto de não ser fácil encontrar locais com adequada dimensão, terrenos grandes ou edifícios sem inquilinos. Acrescem ainda dificuldades em termos de tráfego, acessibilidades, estacionamento, adaptação da volumetria ao local, compatibilidade arquitectónica e dificuldades de enquadramento com os instrumentos de ordenamento do território. A implementação de um projeto desta natureza implica também uma partilha de responsabilidades e compromissos entre as entidades públicas e privadas. Conceber um centro comercial no âmbito de uma requalificação urbana é mais complexo e exigente do que a construção de um empreendimento planeado de raiz.

---

<sup>3</sup> Ex-Presidente da APED, docente e autor de “Manual de Distribuição”.

## PARTE II

### 6. O Caso dos Centros Comerciais no Algarve

#### 6.1. Caracterização dos Centros Comerciais no Algarve

Os primeiros centros comerciais no Algarve surgiram nos finais da década de oitenta e início da década de 90. O primeiro foi o *Prisunic* de Albufeira, em 1989, atualmente designado por *Albufeira Shopping*. Seguiu-se o *Prisunic* de Portimão, em 1990, atual *Centro Comercial Continente de Portimão*. Os maiores centros comerciais da região, o *Algarve Shopping* e o *Forum Algarve* abriram no ano de 2001. O *Retail Park de Albufeira* foi inaugurado em 2003 tendo sido o primeiro Retail Park da região. Três anos depois surgiu o *Portimão Retail Park*. O ano de 2009 foi o que registou o maior número de aberturas de centros comerciais no Algarve, à semelhança da tendência nacional e europeia. Os quatro novos correspondem ao *Ria Shopping*, *Tavira Gran Plaza*, *Portimão Retail Center* e as *Galerias Persa*. O último centro comercial a ser inaugurado no Algarve foi o *Aqua Portimão*, em 2011. O Algarve conta atualmente com onze conjuntos comerciais em funcionamento.

Tabela 20 - Conjuntos Comerciais em Funcionamento na Região do Algarve

N.º	Designação	ABL (m <sup>2</sup> )	Localização
1	<i>Albufeira Retail Park</i>	11 153	Albufeira
2	<i>Albufeira Shopping</i>	10 460	Albufeira
3	<i>Algarve Shopping</i>	42 535	Albufeira
4	<i>Continente Portimão</i>	13 550	Portimão
5	<i>Forum Algarve</i>	40 000	Faro
6	<i>Galerias Persa (Faro Shopping)</i>	9 334	Faro
7	<i>Portimão Retail Center</i>	11 964	Portimão
8	<i>Portimão Retail Park</i>	25 071	Portimão
9	<i>Ria Shopping</i>	14 236	Olhão
10	<i>Gran Plaza Tavira</i>	21 695	Tavira
11	<i>Aqua Portimão</i>	35 499	Portimão

Fonte: Adaptado de DRE-Algarve (2010)

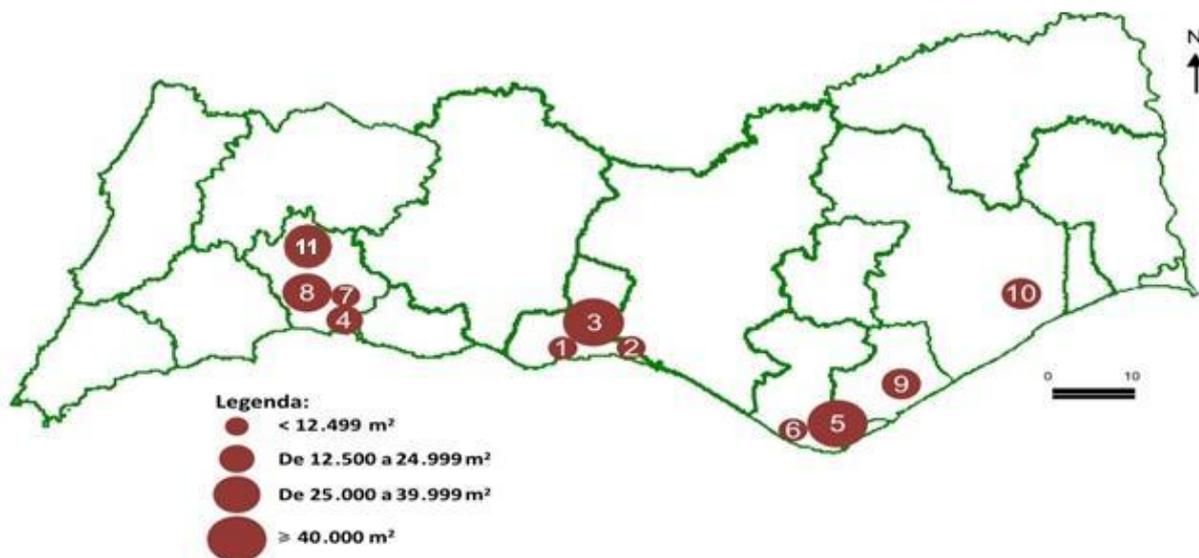
Os conjuntos comerciais ora considerados são os que têm uma ABL igual ou superior a 8.000 m<sup>2</sup> e que se inserem na definição da alínea f) do art.º 4º do Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de janeiro.

“Conjunto comercial – 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 ou de prestação de serviços, quer sejam ou não propriedade ou explorados pela mesma entidade, que preencha cumulativamente os seguintes requisitos:

- i. disponha de um conjunto de facilidades concebidas para permitir a uma mesma clientela o acesso aos diversos estabelecimentos;
- ii. seja objeto de uma gestão comum, responsável, designadamente, pela disponibilização de serviços coletivos, pela instituição de práticas comuns e pela política de comunicação e animação do empreendimento” (D.L. n.º 21/2009).

Para uma melhor perceção da localização espacial dos conjuntos comerciais em funcionamento no Algarve, apresenta-se a figura abaixo.

**Figura 9 - Distribuição Espacial dos Conjuntos Comerciais em Funcionamento no Algarve**

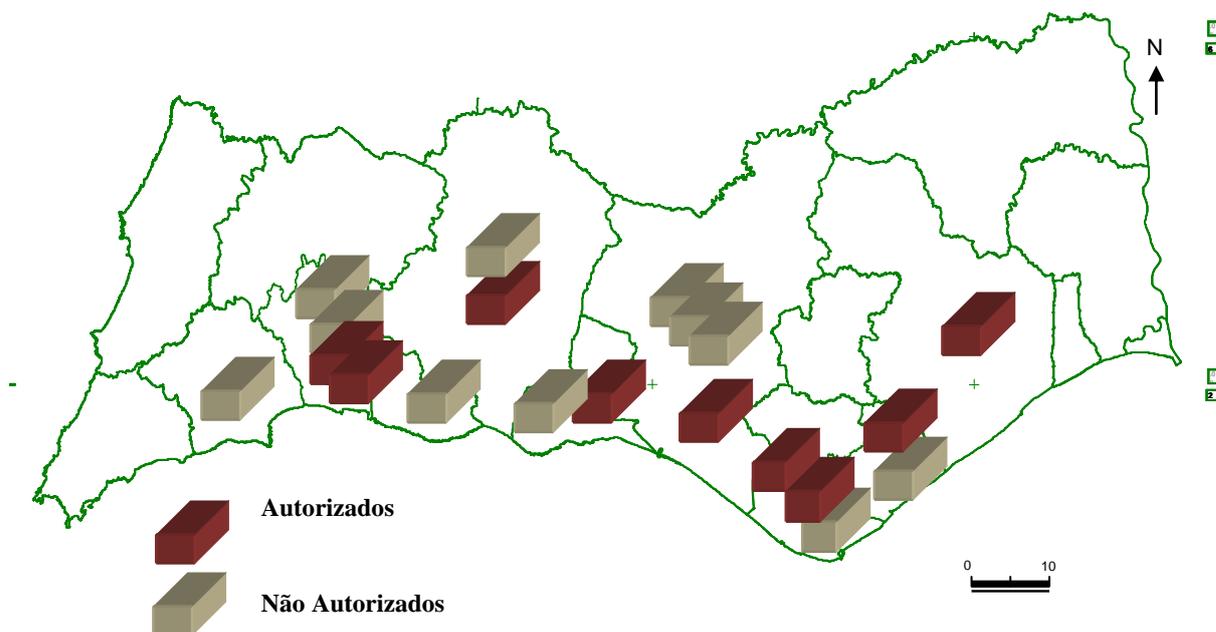


Fonte: Adaptado de DRE-Algarve (2009)

## 6.2 A Nova Geração de Centros Comerciais no Algarve

Desde a publicação da Lei n.º 12/2004, de 30 de março, a realidade dos conjuntos comerciais no Algarve alterou-se significativamente. O Algarve revelou-se uma região atrativa para o investimento em conjuntos comerciais, como se constata pelo facto de terem sido apresentados 22 processos, no período de 2004 a 2011.

Figura 10 - Conjuntos Comerciais Autorizados e não Autorizados por Concelho



Fonte: Adaptado de DRE-Algarve (2009)

Os concelhos litorais foram os que apresentaram uma maior atratividade para a sua instalação, como é o caso de Albufeira, Faro, Portimão, Loulé, Olhão e Tavira, onde a componente turística é maior e consequentemente a população flutuante constitui um fator relevante a considerar em termos de investimento. Para além disso existe um poder de compra mais elevado nos concelhos litorais, destacando-se Faro, Portimão, Loulé e Albufeira (INE, 2011)<sup>4</sup>. Dos 22 pedidos de autorização de instalação de conjuntos comerciais no Algarve foram indeferidos 11, autorizados 9 e extintos 2. Dos 9 autorizados 5 já entraram em funcionamento e 4 aguardam a sua implantação. Muitas das pretensões de instalação de centros comerciais foram indeferidas em virtude de falta de enquadramento nos instrumentos de ordenamento do

<sup>4</sup> Estudo sobre o Poder de Compra Concelhio, 2009

território, conforme pareceres desfavoráveis da CCDR e de algumas Câmaras Municipais (DRE-Algarve, 2009)<sup>5</sup>

A tabela seguinte apresenta os centros comerciais autorizados ao abrigo da Lei n.º 12/2004, de 30 de março e do Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de janeiro, no período de 2004 a 2011.

**Tabela 21 - Conjuntos Comerciais Autorizados desde 2004 a 2011**

Designação	Concelho	ABL (m <sup>2</sup> )	Regime Aplicável
<i>Algarve Gran Plaza</i>	Albufeira	43 871	Lei n.º 12/2004, de 30 de março
<i>Galerias Persa</i>	Faro	9 334	
<i>Apolónia Lifestyle Centre</i>	Loulé	17 000	
<i>Ria Shopping</i>	Olhão	14 236	
<i>Portimão Retail Center</i>	Portimão	11 982	
<i>Aqua Portimão</i>	Portimão	35 499	
<i>Algarve Outlet Center</i>	Silves	13 581	
<i>Gran Plaza de Tavira</i>	Tavira	19 083	
<i>Algarve The Style Outlets</i>	Faro	22 200	D.L. n.º 21/2009, de 19 de janeiro
	TOTAL	186 786	

Fonte: Adaptado de DRE-Algarve (2010)

O conjunto comercial “*Algarve The Style Outlets*” foi o único licenciado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de janeiro, tendo como entidade decisora a Comissão de Autorização Comercial (COMAC).

Os onze conjuntos comerciais em funcionamento no Algarve com uma área bruta locável (ABL) superior a 8.000 m<sup>2</sup>, representam 235.497 m<sup>2</sup> de ABL disponível, reúnem 704 lojas e geram mais de 6.800 postos de trabalho, ao nível da gestão e dos estabelecimentos.

<sup>5</sup> Licenciamento Comercial – Relatório de Aplicação da Lei n.º 12/2004, de 30 de março, na região do Algarve (2004-2009).

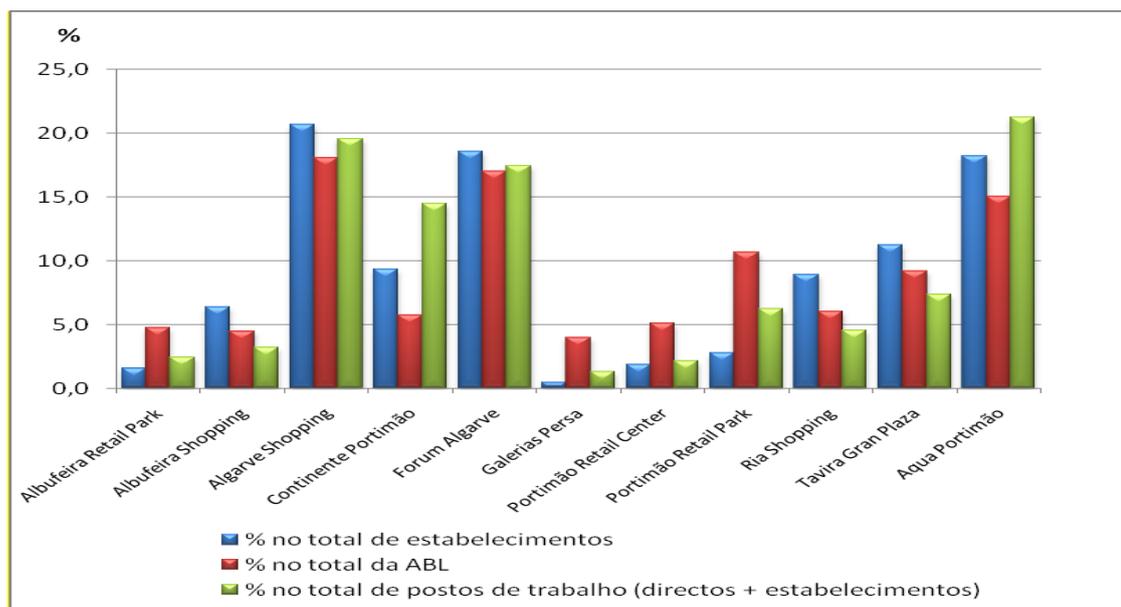
**Tabela 22 - Conjuntos Comerciais Autorizados e Sem Entrada em Funcionamento**

Designação	Concelho
<i>Algarve Gran Plaza</i>	Albufeira
<i>Apolónia Lifestyle Center</i>	Loulé
<i>Algarve Outlet Center</i>	Silves
<i>Algarve The Style Outlets</i>	Faro

Fonte: Adaptado de DRE-Algarve (2010)

Os três maiores centros comerciais do Algarve (*Algarve Shopping, Forum Algarve e Aqua Portimão*) são os mais representativos em termos de número de estabelecimentos, ABL e criação de postos de trabalho, conforme se evidencia no gráfico abaixo.

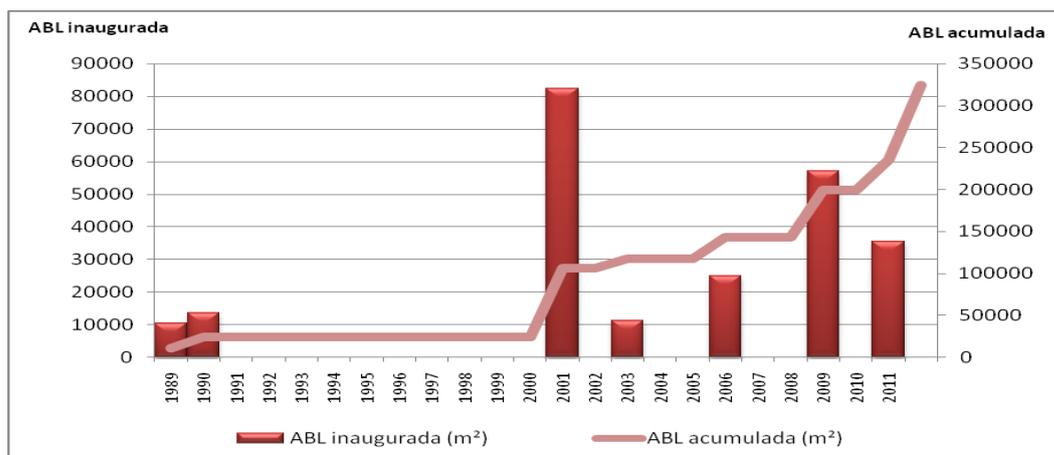
**Gráfico 12 – Peso Relativo dos Diferentes Conjuntos Comerciais nos Principais Indicadores do Setor**



Fonte: Adaptado de DRE-Algarve (2009)

Na última década os conjuntos comerciais tiveram um crescimento acentuado na região do Algarve, conforme se constata pelo gráfico seguinte.

Gráfico 13 - Evolução dos Conjuntos Comerciais na Região do Algarve (1989 – 2011)



Fonte: Adaptado de DRE-Algarve (2009)

A tendência de crescimento do setor abrandou devido ao contexto económico desfavorável e às dificuldades de financiamento, o que justifica o cancelamento ou adiamento de algumas intenções de investimento (DRE-Algarve, 2010).

### 6.3. Análise das Entrevistas

Para a análise das entrevistas realizadas recorreremos à análise de conteúdo, como instrumento metodológico proposto por Quivy e Campenhoudt (2005), tendo em vista a organização dos dados para uma melhor interpretação dos mesmos.

Através das perguntas realizadas tentámos perceber qual o posicionamento de cada um dos *stakeholders* face à problemática do licenciamento de centros comerciais. Para uma melhor compreensão foram identificados dois grupos de entrevistados. O grupo 1 representativo dos *stakeholders* com participação direta no processo de decisão, no passado ou no presente. O grupo 2 representativo dos *stakeholders* com interesse indireto. Os entrevistados estão identificados por letras seguidas do número 1 ou 2, conforme o grupo a que pertencem.

Para um enquadramento geral da problemática dos centros comerciais, começámos por formular a seguinte questão:

**Tabela 23 - Implantação de Centros Comerciais no País e na Região do Algarve**

Fatores Apontados	
Impacto positivo	Polo dinamizador da economia
	Investimento e consumo
	Criação de postos de trabalho
	Contribuição para o PIB nacional
	Polivalência dos modos de consumo
Impulsionador de Mudanças	Modernização da oferta comercial e de serviços
	Exigências, motivações e hábitos de consumo
	Novos operadores e novas marcas
	Diversidade
Localização	Planeamento inadequado
	Implantação resultante da vontade dos promotores
	Implantações com mais visibilidade junto dos eixos de comunicação
	Operações imobiliárias para adquirir terrenos de maior dimensão e mais baratos.
	Inexistência de espaços nos centros urbanos consolidados
Impacto no Comércio Local	Exige: dinamismo, visão, inovação, estratégia, atitude proativa, diferenciação
	Concorrencial,
	Ter especificidades, nichos de mercado
Tendência	Grande concorrência entre centros comerciais
	Ponto de maturidade
	Suspensão de alguns projetos
	Aguarda condições económicas mais propícias para investir
	Inexistência de novos CC no <i>pipeline</i>

A opinião que predomina entre os entrevistados é de que a implantação dos centros comerciais foi positiva. Para (N1) esse impacto verifica-se, “quer do ponto de vista económico, com mais investimento, mais postos de trabalho, mais consumo, quer do ponto de vista social”. Refere ainda, que a evolução positiva dos centros comerciais se evidencia também “ao nível da qualidade dos projetos, onde se inclui o *design*, a arquitetura e a própria funcionalidade, bem como ao nível da oferta e do conceito subjacente que extravasa em muito a ideia de um centro de compras e alia o lazer e a cultura a um novo estilo de vida”. Para (P) “a atratividade (...) deriva do facto de serem espaços cobertos e climatizados, não sujeitos a variações metrológicas, onde existe concentração da oferta comercial e de serviços (...) permitindo uma maior comodidade e economia de tempo (...) facilidades de estacionamento e o horário alargado”. No entender de (G2) os centros comerciais “são um polo dinamizador da economia”. Constituem “um barómetro que facilmente identifica o poder de compra, ou seja, um espelho da classe económica. O aparecimento dos centros comerciais no país e no Algarve constituiu “uma verdadeira revolução. Na prática tudo mudou: o que se vende; o que se

compra; onde se compra; porque se compra; as exigências; as motivações e os hábitos de consumo” (N1). Da mesma opinião é (F2) que refere que “os centros comerciais trouxeram a modernidade ao nível do consumo, e trouxeram uma série de operadores para o nosso país, com marcas estrangeiras de produtos e serviços que não existiam”, o que permitiu diversidade. Para além de outros contributos já referidos (O2) destaca ainda a “relevante contribuição para o PIB a nível nacional”. A opinião de que a implantação dos centros comerciais não tem resultado de um adequado planeamento é invocado por (B1), segundo o qual resulta “da vontade dos seus promotores, com base em localizações com mais visibilidade e junto de vias de muito tráfego”. “A inexistência de um planeamento adequado ao setor” também é referido por (N1). “Tem havido uma tendência para a localização nas periferias dos centros urbanos” refere (A1), a qual se fica a dever ao facto de “não haver espaço nos centros urbanos consolidados”, para além das questões de “acessibilidade e visibilidade junto dos eixos de comunicação”. Na opinião de (B1) a localização na periferia das cidades fica a dever-se a duas razões: “operações imobiliárias, motivadas pela possibilidade de se adquirirem terrenos de maior dimensão por preços menos elevados e com mais valias”, para além de “se implantarem junto dos principais acessos aos aglomerados urbanos, que lhes garantem melhores acessos e maior visibilidade”. A implantação dos centros traz impactos para o comércio já instalado e exige “dinâmica do setor, visão, inovação, estratégia e atitudes proactivas, não se compadecendo com ritmos de resposta lenta” (N1). Na verdade, “não pode simplesmente reagir à concorrência, tem que se antecipar, inovar e apostar claramente na diferenciação”. Para (A1) “o pequeno comércio tem de ser concorrencial com todo o outro comércio. Tem de ter especificidades, simpatias, nichos de oferta, saber distinguir-se do resto”. “Proibir uma grande superfície comercial por proibir é um ato ilógico. Se se proíbe numa terra, abre noutra ao lado e os consumidores são livres de circular. A oferta e a procura têm de se ajustar”. Diferente opinião é a de que os centros comerciais vieram “acabar com o comércio tradicional” (F2). Pelo receio desse mesmo impacto (J1) adverte que “tem de haver uma regulação que defenda aquele que é mais fraco do que é mais forte”.

É importante conhecer a opinião quanto ao impacto dos centros comerciais em termos de vantagens e desvantagens.

Tabela 24 - Impacto dos Centros Comerciais em Termos de Vantagens e Desvantagens

Fatores Apontados		
Vantagens	Consumidores	Elevado grau de satisfação
		Qualidade e variedade de oferta (novas marcas e produtos)
		Satisfação de várias necessidades com uma só deslocação ( <i>one stop shop</i> ): aquisição de bens e serviços, lazer, cultura, ponto de encontro e de passeio.
		Estacionamento gratuito
		Facilidade de acesso
		Preços competitivos
		Horários alargados
		Ambiente climatizado
		Criam concorrência
		Segurança
	Maior cumprimento de exigências legais: fixação de preços e garantias ao consumidor	
	Lojistas	Excelentes oportunidades de bons negócios
		Espaços aprazíveis organizados e padronizados
		Elevado tráfego
		Volume de vendas
Região/País	Expansão dos comerciantes	
	Criação de emprego direto e indireto	
	Volume de investimento	
	Criação de riqueza a nível local e regional	
	Impulsionador da economia	
Desvantagens	Localização	Aumento da produção de produtos para comercialização
		Melhoria dos indicadores de mercado
		Localização frequente em zonas periféricas
		Comprometimento de solos agrícolas e florestais
		Afastamento das pessoas dos centros das cidades
	Comércio local	Maior utilização de transportes privados
		Impacto na paisagem: grande volumetria
		Desvio de algum consumo do comércio local
		Redução do número de clientes
	Emprego	Redução do comércio nos aglomerados urbanos
		Encerramento de estabelecimentos
		Impacto concorrencial no comércio tradicional
	Rede Viária	Despedimentos no comércio local
		Reflexos nos prestadores de serviços indiretos
		Criação de relações laborais mais precárias
	Outras	Elevados fluxos de tráfego
		Congestionamentos
		Dificuldades de acessibilidades
Massificação de insígnias		
		Forte apelo ao consumo
		Endividamento

Tendo em conta as vantagens para os consumidores os centros comerciais “proporcionam a satisfação de várias necessidades com uma única deslocação” - *one stop shop* (C).

Para (A1) este formato comercial “facilita a vida ao consumidor pelo facto de ter estacionamento gratuito, boa acessibilidade, horários alargados todos os dias da semana”.

Comungando da mesma ideia (B1) acrescenta que a comodidade se fica a dever também ao

“ambiente climatizado, espaços tratados e seguros, à oferta diversificada e aos preços por vezes mais acessíveis”. Para os lojistas, os centros comerciais abrem “excelentes oportunidades de bons negócios que lhes possibilitam a presença em espaços aprazíveis, de elevado tráfego, organizados e padronizados” (N1). Traduzem-se em “volume de vendas” para os lojistas e “rentabilidade” para os gestores dos centros comerciais (C2). Além disso as vantagens dos centros comerciais repercutem-se na região e no país através “do volume de investimento” (A1) e “a criação de riqueza” (N1), o que contribui para “alavancar a economia e induzir à produção de produtos para serem comercializados” (C2). São apontadas desvantagens ao nível do comércio tradicional, devido ao “desvio de algum consumo” (A1) e (N1) bem como a “redução do número de clientes” (L), o que conduz ao “encerramento de estabelecimentos e consequente despedimento dos colaboradores diretos e indiretos (B1). Ao nível do emprego (B1) é de opinião que “são criadas relações laborais mais precárias”. (N1) refere que a “precariedade do emprego é um fator que normalmente é apontado como um impacto negativo”. No entanto, “esta matéria carece de uma análise mais aprofundada numa balança de prós e contras (quantidade versus qualidade; conceito de precariedade no contexto atual)”. Os impactos negativos podem verificar-se, igualmente, na rede viária devido aos “elevados fluxos de tráfego e congestionamentos” (B1). É ainda referido por (M1) que “o forte apelo ao consumo” pode conduzir ao “endividamento”.

A localização é o fator primordial para a implantação de um centro comercial. Daí a importância de conhecer as diferentes opiniões sobre a questão.

Tabela 25 – Os Centros Comerciais e a sua Localização

Fatores Apontados			
Vantagens			Desvantagens
Localização	Malha Urbana	Centros comerciais de pequena dimensão  Centros comerciais de conveniência	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cria sinergias com a malha envolvente</li> <li>• Efeito agregador forte e positivo</li> <li>• Cria equilíbrios na malha urbana</li> <li>• Cria polos de atração para fixar atividades e captar tráfego.</li> <li>• Dinamiza a cidade</li> <li>• Complementaridade</li> <li>• Contribuição para a atratividade dessas zonas</li> <li>• Dinamização e renovação do comércio nos centros urbanos</li> <li>• Favorece a sustentabilidade da atividade económica e a vivência dos aglomerados urbanos.</li> <li>• O Decreto-Lei n.º 21/2009, consagra uma medida de incentivo à inserção dos CC em centro urbano.</li> </ul>
	Periferia	Os centros comerciais de grande dimensão: regionais e ultraregionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhores acessibilidades</li> <li>• Áreas enormes disponíveis</li> <li>• Para não serem concorrenciais com os centros das cidades e não prejudicarem a sua sustentabilidade</li> <li>• Por questões de ordenamento e acessibilidades para um maior equilíbrio territorial.</li> <li>• Os promotores não têm de procurar terrenos na malha urbana que é mais caro e mais difícil.</li> <li>• Para as entidades públicas é mais fácil licenciar porque existem menos condicionalismos.</li> <li>• O comércio tradicional fica mais protegido e permite modernizar-se</li> </ul>
	Ambas as Localizações	Razões	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Depende das circunstâncias de cada cidade.</li> <li>• Depende do planeamento territorial</li> <li>• Depende da tipologia do centro comercial e da sua área</li> <li>• Depende da ABL instalada</li> <li>• Depende do local</li> </ul>

As opiniões quanto à localização variam. Para (N1) “a localização mais adequada depende de vários fatores, onde se inclui a dimensão e a tipologia do centro comercial e a dimensão, estrutura e dinâmica dos próprios centros urbanos. (...) a solução ótima passaria por integrar os centros comerciais de pequena e média dimensão na malha urbana existente, o que numa

perspetiva de complementaridade, poderia contribuir para a atratividade dessas zonas e, consequentemente para a dinamização e renovação do comércio nos centros urbanos”. (A1) corrobora esta opinião ao referir que “se houver espaço disponível no casco urbano consolidado, deve ser aí, porque as sinergias que cria com a malha envolvente estão adquiridas”. No entanto, afirma também que “depende das circunstâncias de cada cidade”. Na maior parte dos casos “não têm áreas enormes disponíveis no seu interior. Neste caso tem de ser periférico, numa zona de boa acessibilidade”. Para (O2) depende da oferta do centro comercial e do modelo de desenvolvimento da própria cidade”. (B1) considera que “os centros comerciais de pequena e média dimensão se forem adequadamente integrados na malha urbana constituem um fator. A localização na malha urbana é adequada para os centros comerciais de centro de cidade ou centros comerciais de bairro porque “podem criar equilíbrios na malha urbana e criar polos de atração para fixar atividades e captar tráfego” (C2). Da mesma opinião é (D2) que defende “centros comerciais de conveniência” ou “centros comerciais de proximidade dentro da malha urbana” (G2). De opinião totalmente contrária é (F2) para quem “um centro comercial dentro da malha urbana satura o consumo. Os operadores tradicionais vão ter muita dificuldade porque não têm capital para investir na divulgação”. Quanto à localização na periferia (N1) defende que “os centros comerciais com alguma dimensão só fazem sentido na periferia, ainda que na maior parte dos casos se coloquem questões de ordenamento do território e de acessibilidades”. Como desvantagem verifica-se a “criação de novas centralidades e o afastamento de visitantes do centro das cidades com as implicações óbvias e visíveis”. (F2) é de opinião que os centros comerciais devem ser “sempre na periferia”, porque tem vantagens para os promotores, para as entidades públicas, para os consumidores e para o comércio tradicional. Para os promotores porque não têm de procurar terrenos dentro da malha urbana onde é mais caro e mais difícil”. Para as entidades públicas “é mais fácil licenciar porque existem menos condicionalismos. Para o consumidor existem duas formas de consumir: por proximidade ou por necessidade”. O comércio tradicional “fica mais protegido e permite modernizar-se”. Para (I1), (J) e (L1) a localização deverá ser sempre na periferia. “Os centros comerciais na periferia contribuíram para desertificar os centros urbanos (...) não há uma localização chave para o centro comercial. Depende da tipologia, das suas características e da zona onde for implementado” (C2).

Para melhor compreender as preocupações subjacentes aos decisores no momento do licenciamento dos centros comerciais, suscetíveis de influenciar as suas decisões, ouvimos as várias opiniões que se encontram expressas na tabela seguinte:

Tabela 26 – Quais as Preocupações a Ponderar no Momento do Licenciamento dos Centros Comerciais

Fatores Apontados	
Preocupações a Ponderar	Fatores de ordem urbanística e de ordenamento
	Localização
	Privilegiar as centralidades existentes
	Preservar o património histórico e natural
	Defesa dos centros urbanos
	Trânsito
	Acessibilidades
	Estacionamento
	Qualidade arquitetónica
	Fatores ambientais
	Espaços verdes
	Utilização de tecnologias mais amigas do ambiente
	Impacto na região em termos financeiros e de emprego
	Capacidade de atração de pessoas para a cidade
	Ponderação sobre a complementaridade da oferta
	Serviços prestados ao consumidor
	Qualidade do emprego
Responsabilidade social da empresa	

Entre os vários aspetos que têm de ser tidos em conta no momento do licenciamento, (A1) refere que “a primeira preocupação é de ordem urbanística e de ordenamento do território. Depois preocupações com o tecido económico e social, as implicações que pode ter com o meio envolvente e com alguns mecanismos de correção que podem ser introduzidos”. A “qualidade arquitetónica” também deve ser tida em conta. Outra preocupação apontada por (A1) são os “efeitos nos movimentos imobiliários envolventes porque um centro comercial cria sempre apetência para localizações periféricas complementares de outros tipos de comércio e serviços”. Em termos de exigências urbanísticas e ambientais (C2) menciona “a sua inserção na malha urbana, acessibilidades fáceis que não provoquem constrangimentos rodoviários, espaços verdes, de lazer e a utilização de tecnologias mais amigas do ambiente”. Para (N1) “o licenciamento deverá ter como objetivo principal minimizar os impactos negativos”. Uma das preocupações apontadas tem a ver com “a localização” a qual deverá ser “analisada em várias perspetivas: adequação com os instrumentos de gestão do território, relação com a rede viária, posicionamento em relação ao centro urbano e às zonas comerciais tradicionais, ainda que este aspeto se possa diferenciar em função da dimensão e tipologia do centro comercial”. Segundo (J1) as preocupações deverão ser quanto ao “impacto na região a

todos os níveis: financeiros, emprego criado e desemprego que vai originar”. Há que ter em conta “o aumento da capacidade de atração de mais pessoas para a cidade” (K1). Para (P) é preciso privilegiar as centralidades existentes (...) promover a reabilitação do edificado existente (...) preservar o património histórico e natural (...) e avaliar a integração do conjunto comercial em centro urbano”. Deverão ser também avaliados fatores como o “contributo para a diversidade da oferta comercial; os serviços prestados ao consumidor; a oferta de serviços de utilidade coletiva; a responsabilidade social da empresa e a contribuição para a ecoeficiência”.

Na decisão de um centro comercial existem fatores preponderantes a ter em conta, tal como se evidenciam seguidamente:

**Tabela 27 - O Que é Preponderante na Decisão de Licenciamento de Centros Comerciais**

Fatores Apontados	
Fatores Relevantes	Investimento volumoso
	Criação de empregos diretos e indiretos
	Criação de sinergias para a economia
	Criação de receita fiscal
	Vantagens urbanísticas, acessibilidades
	Nova oportunidade para a população
	Cedências ao domínio público: espaços verdes, rotundas, acessos, estradas, melhorias do equipamento público
	Capacidade instalada
	Prós e contras da nova superfície comercial
	Aspetos administrativos e legais
	Ser ou não uma mais valia para a sociedade onde se insere

O “volume de investimento” é apontado por (A1) como importante uma vez que “cria empregos a várias pessoas em cadeia (...) gera receita fiscal e cria uma nova oportunidade para a população (...). Um investimento desta natureza cria sinergias em toda a economia da zona”. Acrescentam-se, ainda, “vantagens urbanísticas, as acessibilidades. Há cedências ao Município X que, muitas vezes exige um espaço verde, organização de uma rotunda, um acesso, uma estrada (...) melhorias do equipamento público na zona, de carácter complementar (...). Todos estes aspetos confluem para uma decisão final”. Os aspetos “administrativos” e “legais” são referidos por (K1) e (L1) como fundamentais ter em consideração, atendendo ao princípio da legalidade. Por outro lado, tem de haver uma ponderação sobre a “capacidade instalada” (K1) e “se o espaço comercial é ou não uma mais valia de uma forma abrangente para a sociedade onde está inserido” (L1).

Para percebermos o desenvolvimento dos centros comerciais até aos dias de hoje importa conhecer qual a perceção quanto à sua aceitação por parte da população.

**Tabela 28 - Perceção Quanto à Aceitação dos Centros Comerciais por Parte da População**

Fatores Apontados		
Aceitação dos Centros Comerciais	Grau de aceitação	Boa aceitação por todas as faixas populacionais
		Resistência natural pelas pessoas mais velhas
		Há quem aprecie e quem se mantenha fiel ao pequeno comércio
		Tendência para a opção do comércio de rua
	Razões	Lazer
		Fazer compras e adquirir serviços
		Passear e ver as lojas
		Variedade de restaurantes a preços baixos
		Ponto de encontro
		Estacionamento gratuito
		Vantagens operacionais
		Apetência para a compra em centros comerciais

Para (C2) “os centros comerciais tiveram uma aceitação total”. A sua expansão foi muito rápida. “Num espaço de 10 anos passamos do nada para a saturação dos centros comerciais” (F2). Acrescenta ainda que “as feiras foram o prenúncio dos centros comerciais (...) e estes não são mais do que uma feira de há 30 ou 40 anos (...) têm comércio, lazer, comida”. Na opinião de (G2) “tudo isto é um atrativo”, o que faz com que sejam “bem aceites por todas as faixas populacionais” (H2). “Portugal é o país da Europa com maior apetência para a compra em centros comerciais” (O2). No entanto, as pessoas mais velhas “podem apresentar alguma resistência natural” (M1) havendo quem “se mantenha fiel ao pequeno comércio” (K1).

No atual regime de autorização comercial, a administração central está maioritariamente representada no processo de decisão.

**Tabela 29 – Qual o Papel de Cada Entidade no Processo de Decisão**

Fatores Apontados	
DGAE	Responsável pela coordenação do processo de autorização
	Análise técnica dos processos e elaboração de relatório final com proposta de decisão para a COMAC
	Publicitação centralizada de informação sobre o regime de autorização comercial
	Elaboração de manuais de interpretação do regime legal
	Delegação nas DRE da competência de coordenação e da sua representação na COMAC
DRE	Entidade coordenadora do licenciamento comercial por delegação de competências da DGAE.
	Verificação instrutória dos pedidos de instalação e modificação dos CC
	Acompanhamento da tramitação

	Coordenação da COMAC
	Duplo papel na COMAC uma vez que normalmente representa a DGAE.
	No futuro esta intervenção poderia ser:
	Competência própria da DRE
	Instrução técnica do processo porque: - as DRE's possuem experiência, - capacidade técnica para o efeito Decisão de processos de natureza simplificada
CCDR	Contributo meramente acessório
	Confirmação da verificação da adequada localização da pretensão face aos mencionados instrumentos de gestão territorial (procedimento que já deverá ter sido garantido pela Câmara)
	Não faz muito sentido a participação das CCDR, no processo de decisão do licenciamento comercial nos atuais moldes.
	No futuro poderia haver:
	Colaboração com a DGAE para desenvolvimento de estudos, para avaliação das atividades comerciais instaladas e respetiva monitorização
	Definição de uma estratégia regional no que concerne às atividades comerciais
	Contribuição para a apreciação de novas pretensões e alteração das existentes.

A DGAE é a entidade responsável pela coordenação do processo de autorização. Segundo (P1) “a centralização da coordenação assegura uma maior homogeneidade de aplicação no território continental e um melhor enquadramento das questões, na medida em que são avaliadas tendo presente a realidade e a visão do Continente e não apenas de uma região”. É ainda referido por (P1) que “a DGAE delegou nas Direções Regionais de Economia a competência para a coordenação do processo, bem como a sua representação nas reuniões da COMAC”. Neste contexto, a DRE é a entidade coordenadora por delegação de competências e “cabe-lhe a verificação instrutória dos pedidos de instalação e modificação dos CC, o acompanhamento da tramitação e a coordenação da COMAC” (N1). De acordo com (B1) “a CCDR tem um contributo meramente acessório de confirmação da verificação da adequada localização da pretensão face aos mencionados instrumentos de gestão territorial, procedimento que já deverá ter sido previamente garantido pela Câmara Municipal. Não dispondo as CCDR de competências de fiscalização sobre as autarquias (...) não fará muito sentido a participação das CCDR, no processo do licenciamento dos CC, nos atuais moldes. São feitas sugestões para o futuro por parte de (B1) e (N1) quanto a um melhor contributo das entidades. Segundo (N1) “a DRE poderia ter competência própria para a instrução técnica dos processos (...) e a DGAE poderia ter um papel de coordenação (harmonização de procedimentos, avaliação dos resultados por forma a garantir o cumprimento dos objetivos inerentes à aplicação da legislação em vigor) e de centralização da informação”. (B1) sugere

também uma colaboração com a DGAE no sentido de “desenvolvimento de estudos” e de “definição de uma estratégia regional no que concerne às atividades comerciais”.

No licenciamento de um centro comercial existem dificuldades de várias ordens, algumas das quais são mencionadas na tabela seguinte:

**Tabela 30 – Dificuldades no Licenciamento de um Centro Comercial**

Fatores Apontados	
Ordenamento do Território	Constrangimentos em termos de uso de solo
	Falta de áreas previstas para comércio nos instrumentos de ordenamento do território.
	Necessidade de áreas consideráveis para implantação do CC, o que leva à aquisição de terrenos mais baratos em RAN que carecem de desafetação
Dificuldades Administrativas	Inexistência de um mecanismo de análise prévia para averiguar da viabilidade dos projetos e que revestisse um carácter vinculativo para o futuro.
	Burocracia
	Interpretação da legislação pelas diferentes entidades
	Prazos de resposta
	Sujeição a licenciamento das reformulações dos centros comerciais
	Plataforma informática desadequada
Conjuntura Económica	Custos de contexto muito elevados face ao benefício gerado
	A crise passou a ser o maior regulador do processo
Outras	Processo muito político. Não é só administrativo como parece ser. Há muitos interesses que têm de ser vistos, compreendidos e acautelados.

Um dos principais constrangimentos é “ao nível do ordenamento do território”, conforme afirma (E1). Existem constrangimentos em termos de uso de solo, ou seja, os instrumentos de gestão territorial existentes não dispõem de grandes áreas afetas ao uso de comércio. “Um centro comercial que vá para uma área que já esteja prevista para comércio, com um plano de pormenor, que são poucas as situações, não terá qualquer constrangimento no seu licenciamento (...). A necessidade de áreas consideráveis leva à procura de terrenos mais baratos para o investimento, o que carece muitas vezes, de desafetação de RAN”. O licenciamento de um centro comercial “é um processo muito político e não é só administrativo como parece ser” (F2). Acrescenta ainda que, “há muitos interesses que têm de ser vistos, compreendidos e acautelados”. Para (G2) deveria “haver um mecanismo de análise prévia para averiguar da viabilidade dos projetos e que fosse vinculativo para o futuro”. Razões de natureza administrativa são também invocadas como responsáveis por algumas

dificuldades no licenciamento. (H2) refere “a quantidade de entidades envolvidas no processo e os prazos de resposta”. Para (O2) “o licenciamento comercial não acrescenta nada, acrescenta apenas uma burocracia muito pesada. São custos de contexto muito elevados face ao benefício que se pode gerar”. A plataforma informática é ainda referida como “a grande dificuldade”. Para além disso, “a crise é o maior regulador do processo” (O2). A corroborar a mesma ideia (D2) refere que o atual “Decreto-Lei n.º 21/2009, apareceu numa altura em que a curva já estava em sentido decrescente, ao nível do licenciamento de novas unidades”. Este diploma criou dificuldades à “reformulação dos centros comerciais já existentes”. Na anterior legislação as modificações dos centros comerciais não estavam sujeitas a licenciamento.

A implantação dos centros comerciais terá impacto ao nível do comércio tradicional?

Procedemos à recolha de opiniões entre os entrevistados sobre esta questão.

**Tabela 31 - Impacto dos Centros Comerciais no Comércio Tradicional**

Fatores Apontados		
Impacto	Negativo	Não se modernizou
		Não se adaptou aos novos desafios
		Não investe nas lojas
		Horários limitados
		Empregados com muita idade, pouca flexibilidade na aprendizagem de novas técnicas
		Falta de estacionamento
	A culpa não é propriamente dos centros comerciais mas estes vieram acelerar o declínio.	
	Variável	O impacto não é sempre igual. Em função do lugar. Pode existir complementaridade e serem âncoras.
	Como contrariar o impacto	Ser complementar e não concorrente
		Ser fomentado e incentivado
		Ter regras que obrigasse a uma gestão organizada como se de um centro comercial se tratasse
		Diferenciação e aposta na qualidade
Associações comerciais com maior eficácia		

Para (F2) “o impacto é negativo mas a culpa não é propriamente dos centros comerciais (...) estes vieram acelerar o declínio do comércio tradicional”. São apontadas algumas razões para que esta situação aconteça. “Os centros comerciais têm algo que o comércio tradicional não tem, como capital e são implantados de raiz com as melhores condições. Têm estacionamento, publicidade, divulgação e são atrativos”. O comércio tradicional deixou de ter “estacionamento, dinheiro para poder investir nas lojas, limitações ao nível dos horários, empregados com muita idade e pouca flexibilidade na aprendizagem de novas técnicas. Não se modernizou”. (G2) refere que “nas cidades do Algarve onde existem centros comerciais as

ruas do comércio estão a ficar desertas (...). Tem a ver com o facto de não estarem preparados para enfrentar o desafio que este novo paradigma dos centros comerciais trouxe”.

Mas esta realidade pode ser alterada. Segundo (H2) “o comércio local que se diferenciou e apostou na qualidade veio a beneficiar com as sinergias dos novos fluxos que estes centros comportam”. Para (G2) “o comércio tradicional deve ser fomentado e incentivado. Devia haver regras que os obrigassem também a ser geridos, estarem organizados, como se de um centro comercial se tratasse”. (O2) defende que “o impacto não é sempre igual (...). Temos situações em que os centros comerciais são inócuos para o comércio tradicional. O desejável é que o impacto seja positivo para ambos os lados. O próprio comércio tradicional tem de evoluir e está a evoluir”.

Tendo em conta a sustentabilidade dos diversos formatos de comércio e a sua complementaridade, importa ter presente eventuais iniciativas de cooperação ou parcerias com o comércio tradicional que possam ser levadas a cabo.

**Tabela 32 - Promoção de Iniciativas de Cooperação/Parcerias com o Comércio Tradicional**

Fatores Apontados		
Cooperação /Parcerias	Iniciativas	Legislação específica para favorecer a articulação com o comércio tradicional
		Receita fiscal (IVA) dos CC reverter para o município para melhorias
		Criação de um imposto para apoiar o comércio local
		Promoção da complementaridade
		Possibilidade de abertura de lojas nos CC por parte de comerciantes locais
		Promoção de eventos comuns para atração de visitantes e consumidores
	Dificuldades	Individualismo forte entre os comerciantes
		Interesses privados distintos difíceis de conjugar
		Culturas e formas de abordar o comércio diferentes
		Relutância à mudança

O que seria desejável para (A1) é que “os centros comerciais se inserissem mais nas malhas urbanas, por vezes abandonadas e degradadas”. Reconhece que “são interesses privados distintos, daí que não sejam fáceis de conjugar. Tem de assistir às Câmaras Municipais e ao estado alguma legislação específica que possa favorecer alguma articulação. (...) Poderia haver uma alteração da legislação para que o fluxo fiscal gerado pelos centros comerciais ficasse mais agarrado ao local onde esse consumo é produzido. (...) Isso poderia ser aplicado para melhorias”. Da mesma opinião (J1) considera que “deveria ser criado um imposto para as

grandes superfícies comerciais de modo a apoiar o comércio local. Poderia ser um contributo para desenvolver parques de estacionamento e tudo o que possa transformar o comércio local mais atrativo para que as pessoas se sintam lá melhor”. (H2) sugere “parcerias de complementaridade de oferta e de eventos comuns de atração para uma determinada região de visitantes e consequentemente de consumidores”. De acordo com (K1) “é uma área onde existe muito para fazer. As autarquias podem ser agentes facilitadores de iniciativas em que ambas as partes possam ganhar”. A mesma ideia é reforçada por (L1) segundo o qual pode ser lançado “o mote para determinado evento, apoiar com a logística e propor a participação na organização do mesmo. Com a realização de um trabalho conjunto de forma a se completarem em cada uma das suas áreas de negócio”. (D2) refere que “é promovida a complementaridade pelos promotores de centros comerciais que “têm sempre uma fatia do seu *mix* comercial direcionado para os bons lojistas do concelho”. Em complemento, (O2) afirma que “temos tentado encontrar pontos comuns em que ambos possam ganhar e acho que isso é possível. (...) Do lado do comércio tradicional, de uma maneira geral, assistimos a uma atitude muito reativa e defensiva, com pouca vontade de entrar em diálogo porque se sentem algo ameaçados”. Com uma postura diferente (I1) afirma “não sei se por nossa culpa ou por culpa dos promotores, o que é facto é que não estabelecemos relações. Nós não temos de estar separados. Seria bastante salutar a promoção de iniciativas de cooperação (...). O que é um facto é que nunca houve uma tentativa de unir esforços. São campanhas separadas. (...) Até deveríamos ter uma posição de união e de concertação de esforços”. (J1) refere que “se houver alguma ideia nesse sentido estaremos abertos”. As eventuais iniciativas que possam ser implementadas encontram algumas dificuldades. Tal como é referido por (C2) “há um individualismo muito forte entre os comerciantes. Eles têm muita dificuldade em fazer coisas em conjunto. (...) “e quando há algumas iniciativas de integração ou de criação de ações conjuntas elas não são bem aceites e acabam por não ser desenvolvidas”. Para (E1) existe uma certa “relutância à mudança”. No entanto, (O2) afirma “acredito que seja possível chegar lá”.

Uma vez conhecida a realidade dos centros comerciais na atualidade, coloca-se a questão de perspetivar a sua evolução a médio prazo, uma vez que essa tendência poderá eventualmente ter influência em termos futuros no próprio processo de licenciamento.

Tabela 33 - Evolução dos Centros Comerciais a Médio Prazo

Fatores Apontados		
Tendências	A Nível Comercial	Miscigenação ou fusão com outros formatos
		Centros de diversão com algum comércio ( <i>retailment</i> )
		Proporcionar experiências
		Modernização ao nível das tecnologias
		Rendas altas e custos de manutenção elevados podem afetar o modelo de negócio
		Adaptação dos custos de ocupação à nova realidade, caracterizada pelo menor volume de faturação
		Ajustes no atual formato
		Centros comerciais de proximidade no centro de cidade ou de conveniência
		Aposta no <i>design</i> do CC e das lojas
	Ao nível do Investimento	Decréscimo muito grande de intenções de projetos
		Falta de financiamento
		Investimento no parque instalado
		Lógica de manutenção e não de crescimento
		Dependente da evolução económica
	Nova filosofia Comercial	Seria desejável apostar numa filosofia de “céu aberto” que tenha por base os princípios de urbanismo comercial
		Maior envolvimento das Câmaras Municipais

De acordo com (O2) “o formato atual está a mudar e o modelo de negócio é obrigado a ter alguns ajustes”. Segundo (F2) “os centros comerciais estão condenados porque as rendas que um operador paga são muito elevadas”. Trata-se de uma área de negócio bastante dinâmica que terá de se adaptar aos novos desafios. Na opinião de (C2) a tendência é a “miscigenação ou fusão (...) os centros comerciais vão-se fundir com os hipermercados e os *department stores* e *vice versa*”. De acordo com (F2) os “centros comerciais que sobreviverem vão ser centros de diversão (...) nasceram com o comércio e pequenas áreas de diversão e lazer mas o que vai acontecer no futuro é exatamente o contrário”. Esta realidade (C2) denomina de “*retailment*” que é a conjugação de *retailing* com *entertainment*, ou seja comércio a retalho com lazer e divertimento. “Proporcionar experiências aos clientes (...) porque cada vez mais as pessoas irão lá se tiverem algo diferente e não apenas produtos para comprar”. No entender do mesmo entrevistado a modernização passa também pelas “tecnologias, na interação com os clientes de balcão e as tecnologias que os clientes já possuem, nomeadamente os *smart phones* e aplicações com portáteis”. Segundo (F2) “o comércio eletrónico está a evoluir a um ritmo incrível. A partir de um telemóvel podemos fazer as compras *on-line* e pedir tudo (...) possivelmente vamos passar para o modelo da *Argos* e da *Picksmania* que não são lojas mas sim balcões de armazéns onde as pessoas vão receber as mercadorias que encomendaram pela Internet”. Face aos novos desafios que o comércio enfrenta, (F2) afirma que “os centros

comerciais nos formatos grandes vão acabar por ser como as lojas que havia de revelação de fotografias. Há um novo paradigma que inutiliza o que já existe e o torna obsoleto”. Para (C2) a aposta passa pelo “*design*, pela arquitetura e pelo *visual merchandising*, quer do edifício, quer nas componentes das próprias lojas”. No entender de (O2) “os centros comerciais vão ter um formato mais de centro de cidade, de conveniência”. É privilegiada a proximidade, por exigir um menor esforço de deslocação. (F2) considera que no futuro haverá uma tendência para o comércio de rua. “O consumidor vai chegar a uma determinada altura em que vai gostar mais de passear numa rua com esplanadas, com alguma limpeza e história do que estar num centro comercial fechado, com ar condicionado, luz artificial, com tabuleiros por cima das mesas, por todo o lado. As lojas dos centros comerciais são todas iguais”. Para além dos desafios já referidos existem outros que resultam da conjuntura económica e que têm impacto ao nível dos novos investimentos. Segundo (D2) verifica-se “um decréscimo muito grande de intenções de projetos, falta de financiamento e condições de mercado maduras e existe um investimento grande dos bons promotores no parque instalado”, o que se revela ser mais importante do que fazer novos projetos. Para (O2) atualmente “é mais uma lógica de manutenção do que de crescimento, porque isso não se perspectiva”.

Tendo em vista uma eventual revisão do atual regime de licenciamento comercial procurámos saber quais as propostas de alteração que poderiam ser formuladas, atendendo à experiência detida sobre o atual licenciamento.

**Tabela 34 - Propostas de Revisão do Regime de Licenciamento Comercial**

Fatores Apontados		
Revisão do Regime de Licenciamento Comercial	Propostas	Simplificação processual
		Alteração das relações entre as Direções Regionais de Economia e as Comunidades Intermunicipais.
		Melhor concertação das competências com as Comunidades Intermunicipais.
		Eliminação do duplo licenciamento
		Melhorias na plataforma informática.
		Reintegração da associação comercial no processo de decisão.
		Criação de procedimento de atendimento personalizado de análise prévia a eventuais pedidos de licenciamento.

O entrevistado (A1) sugere uma “simplificação dos passos processuais”. Por outro lado, propõe uma “alteração da relação entre as DRE que coordenam o processo técnico e as Comunidades Intermunicipais que presidem à reunião, sem terem superintendência nos

serviços”, pelo que sugere uma melhor concertação destas competências com as Comunidades Intermunicipais. No âmbito de uma revisão (I1) “proporia que a associação voltasse a entrar para a Comissão para poderem ser ouvidos, pelo menos, sobre a realidade dos centros urbanos”. (J1) considera que “devia ser efetuado um estudo independente de cada região, distrito, que apresentasse a situação em que nos encontramos (...) quantos metros quadrados temos de cada formato para o tipo de população”. Para (D2) deveria ser “eliminada a questão do duplo licenciamento”, ou seja, licenciamento da atividade por um lado e do controlo urbanístico por outro. Segundo (G2) deverá continuar a haver “uma decisão plural tomada numa Comissão”.

O afastamento das associações de comerciantes e de consumidores do processo de decisão foi uma das alterações introduzidas com o atual regime legal. Os motivos que estiveram na sua origem e a opinião acerca dessa alteração, encontram-se expressos na próxima tabela.

**Tabela 35 - Afastamento das Comissões de Comerciantes e Consumidores do Processo de Decisão**

Fatores Apontados		
Afastamento das Associações de Comerciantes	Imperativos Comunitários	Desrespeito pela Diretiva Serviços (Diretiva 2006/123/CE)
		Representavam os operadores já estabelecidos
		O conflito de interesses era suscetível de restringir a liberdade de estabelecimento de novos operadores
	Favorável	Não tem inconveniente nenhum
		Não havia grande vantagem no modelo então vigente
		Foi uma evolução terem saído das Comissões
		Não representam todo o universo de comerciantes e consumidores
		Não constituíam qualquer fator regulador ou influenciador da decisão
		As Comissões muito alargadas podem parecer muito democráticas, muito participativas mas são pouco operacionais
		O Estado devia ter para com as associações de comerciantes e a associação de centros comerciais relações de igualdade, mas na prática põe uns a votar e os outros não
	Não traziam nada de novo	
	Desfavorável	A mudança foi coerente atendendo aos resultados práticos da intervenção das referidas comissões
		Deviam manter as associações para haver mais informação e ser possível uma melhor decisão
Foi uma má decisão		
Afastamento da Associação de Consumidores	Razões	Negativo pelo facto de haver uma menor pluralidade de opiniões
		Na prática os consumidores já lá não estavam em virtude de não serem remunerados
		Não se justificava manter a sua participação, uma vez que não compareciam nas reuniões das Comissões

Relativamente ao afastamento das associações de comerciantes e de consumidores do processo de decisão predomina a opinião favorável ao seu afastamento. Segundo (P) “as alterações na composição da Comissão resultaram de imperativos de direito comunitário, na sequência de um parecer fundamentado apresentado pela Comissão Europeia (...). As associações comerciais (...) representavam os operadores já estabelecidos (...). O conflito de interesses era suscetível de restringir a liberdade de estabelecimento”. Por outro lado era preciso compatibilizar o regime com a Diretiva Serviços. Para (A1) “não tem inconveniente nenhum. As comissões muito alargadas podem parecer muito democráticas mas são pouco operacionais. (...) São respeitáveis todas as opiniões mas se calhar não é necessário colocar particulares a votar ao lado do estado num processo que é de direito administrativo e que deve ser o estado a assumir a decisão em termos de direito público”. Segundo (B1) atendendo ao efeito prático da participação das associações comerciais e de consumidores, não constituíam um fator regulador e influenciador da decisão, nem contribuía com estudos imparciais merecedores de ponderação. Não havia grande vantagem no modelo então vigente”. Na opinião de (D2) “foi uma evolução terem saído das Comissões porque não havia o contra poder. Os centros comerciais não estavam representados mas são contribuintes como os outros”. Acrescenta, ainda que “de um modo geral eles são contrários à instalação de centros comerciais”. Segundo (E1) “fizeram bem deixar de participar. A sua intervenção deve ser dinamizadora do comércio e não ao nível de uma comissão de voto”. (H2) refere que “são entidades que defendem associados em grande número do comércio local e consumidores por vezes com interesses opostos”. (G2) afirma “não sei se é uma boa ou má ideia terem assento. A participação das associações comerciais no passado nunca foi propriamente positiva”. Para (I1) e (J1) “deviam manter as associações. Ao haver mais informação é possível tomar uma melhor decisão. Davam voz a quem nunca é ouvido”. De acordo com (K1) e (L1) o afastamento das comissões foi uma má decisão, pela menor pluralidade de opiniões”. Para (M1) “não é isso que vai ser um verdadeiro contributo, um ativo”. Segundo (N1) “a participação das associações de comerciantes e de consumidores não influenciavam a decisão final. Estas entidades tendem a extremar as suas posições, a dos comerciantes no lado desfavorável, salvo raríssimas exceções e a dos consumidores no lado favorável, obtendo-se um resultado nulo e portanto, inútil para a decisão final. No caso do Algarve a situação ainda foi mais específica já que a associação dos consumidores, por opção própria, não participava nas comissões (...) atendendo aos resultados práticos da intervenção das referidas comissões, julgo que a mudança foi coerente”. Segundo (O2) “avalio de forma positiva essa mudança.

Sempre se colocou a questão de não estar lá representada a associação dos centros comerciais. As coisas não estavam equilibradas”.

O processo de decisão dos centros comerciais é partilhado entre a Administração central e local. A representatividade da Administração central é assegurada pela DGAE, CCDR e DRE. A Administração local conta com a Câmara Municipal (da área de implantação do CC) e a Comunidade Intermunicipal, a qual é representativa de todos os municípios Algarvios.

**Tabela 36 - Relação entre a Administração Central e Local**

Fatores Apontados	
Relação entre a Administração central e local	Relação equilibrada e respeitável.
	Administração central – CCDR, DRE e DGAE
	Administração local – Câmara Municipal e Comunidade Intermunicipal
	Os poderes intermunicipais, municipais e do estado central estão conjugados
	Os pontos de vista dos serviços centrais são complementados e <i>vice versa</i> com a perspetiva local
	Permite uma decisão sustentada, de um modo geral
	São entidades com competências e atribuições distintas que deveriam atuar complementarmente nas respetivas áreas
	Devem atuar nas respetivas áreas, tendo em vista um objetivo comum – o desenvolvimento sustentável e equilibrado da economia das respetivas regiões, tendo presente as questões ambientais e de ordenamento do território, a par de um objetivo último que visa a defesa dos consumidores e a qualidade de vida dos cidadãos.
A separação de domínios resultante da prévia obtenção da autorização de localização contribui para uma relação mais eficiente entre a Administração central e local	

De acordo com (A1) “existe uma relação equilibrada e respeitável. Os poderes intermunicipais, municipais e do estado central estão conjugados. Os pontos de vista dos serviços centrais são complementados e *vice versa* com a perspetiva local, quer na ótica meramente técnica, dos planos, dos pareceres, quer na ótica da visão do problema em termos da sua inserção regional e local. Essas perspetivas complementam-se e produzem uma decisão sustentada de um modo geral”. Na opinião de (N1) “são entidades com diferentes competências e atribuições que devem atuar nas respetivas áreas tendo em vista um objetivo comum – o desenvolvimento sustentável e equilibrado da economia das respetivas regiões, tendo presente as questões ambientais e de ordenamento do território, a par de um objetivo último que visa a defesa dos consumidores e a qualidade de vida dos cidadãos”. Acrescenta, ainda, que pelo facto de haver “a separação de domínios resultante da prévia obtenção da autorização de localização contribui para uma relação mais eficiente entre a Administração central e local”. Sobre esta questão (K1) não respondeu e (L1) comentou de forma abreviada “positiva, até à data”. Segundo (B1) “são entidades com competências e atribuições distintas,

pelo que deveriam atuar complementarmente nas respetivas áreas (...) a DGAE zelando pela regulação dos interesses concorrenciais e pelo desenvolvimento económico; a CCDR na perspetiva de implementação de uma estratégia regional, articulando de forma sustentável o desenvolvimento com o ordenamento do território e o ambiente; e as Câmaras Municipais privilegiando os interesses locais, integrados no modelo territorial e de estratégia global municipal, de forma integrada e sustentável, em benefício da qualidade de vida dos cidadãos”.

As questões de ordenamento do território constituem a principal dificuldade no âmbito do licenciamento de um centro comercial.

**Tabela 37 - Questões de Ordenamento do Território**

Fatores Apontados		
Acauteladas as Questões de Ordenamento do Território	Sim	É feita uma boa exigência quanto ao normativo urbanístico
		Para além das exigências refletidas nos pareceres, a CCDR participa na decisão
	Não	Estão salvaguardados os princípios legais aplicáveis em termos de ordenamento do território e de urbanismo: planos de pormenor, planos de urbanização e PDM's.
		As questões de ordenamento não estão devidamente acauteladas
		Tem contribuído para o progressivo esvaziamento e degradação dos centros das cidades
		As cidades poderiam beneficiar com a adequada integração de centros comerciais de pequena e média dimensão no seu interior.

Quanto a esta matéria as opiniões divergem. Para (A1) as questões de ordenamento do território estão devidamente acauteladas “porque é feita uma boa exigência naquilo que é o normativo urbanístico. Para além de todas as exigências que são transportadas para pareceres, há a presença também da própria CCDR à mesa da decisão, com direito a voto (...) participa na discussão e na votação. Isso garante que em termos de ordenamento do território e de urbanismo estão salvaguardados os princípios legais aplicáveis naquela zona: planos de pormenor, planos de urbanização, PDM's, etc.”. Na opinião de (B1) “as questões de ordenamento do território não estão devidamente acauteladas no licenciamento comercial (...) o que tem contribuído para o progressivo esvaziamento e degradação dos centros das cidades (...) poderiam beneficiar com a adequada integração de centros comerciais, nomeadamente os de pequena e média dimensão, no seu interior, contribuindo para a sua revitalização, maior frequência e diversidade de oferta nessas mesmas áreas centrais e conseqüentemente para o desenvolvimento sustentado dos aglomerados urbanos existentes e para a melhoria do abastecimento e da qualidade de vida dos cidadãos”.

Para percebermos o atual regime de licenciamento comercial e o seu processo de decisão é importante perceber quais foram as influências comunitárias.

**Tabela 38 – Influências Comunitárias no Licenciamento Comercial**

Fatores Apontados	
Influências Comunitárias	Necessidade de eliminação das restrições ao direito de estabelecimento
	Incompatibilidade com os artigos 28º e 43º do Tratado da Comunidade Europeia.
	Compatibilização com a Diretiva Serviços
	Eliminação de critérios de base económica
	Proibição de intervenção direta ou indireta de operadores concorrentes
	Eliminação da morosidade provocada pela apresentação dos processos em fases de acordo com as tipologias.
	Diminuição da onerosidade devido a taxas elevadas
	Promoção de mecanismos necessários para que todos os procedimentos e formalidades sejam efetuados à distância por via eletrónica.

Segundo (P) “o regime adotado pelo Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de janeiro, resultou da necessidade de compatibilização com os princípios e regras do direito comunitário, designadamente, com os artigos 28º (proibição de medidas de efeito equivalente a entraves à livre circulação de mercadorias) e 43º (liberdade de estabelecimento no mercado interno) do Tratado da Comunidade Europeia e da Diretiva 2006/123/CE, do Parlamento e do Conselho, de 12 de dezembro. (...) a Comissão Europeia questionou as autoridades portuguesas sobre a anterior legislação relativa à instalação das unidades comerciais – Lei n.º 12/2004, de 30 de março (...) o que culminou num processo pré-contencioso com a apresentação de um parecer fundamentado à República Portuguesa em 2008. (...) O parecer fundamentado (Infração n.º 2003/4717) questionava a legalidade do quadro normativo aprovado pelo Lei n.º 12/2004, em diversos aspetos que considerava tendentes a restringir a liberdade de estabelecimento previsto no artigo 43º do Tratado da CE e que sendo os mesmos discriminatórios não podiam ser justificados nos termos do art.º 46º do Tratado CE”. A Comissão Europeia considerou como negativos alguns aspetos do regime, tal como refere (P1): “era oneroso e a apresentação dos processos não era em contínuo (existiam fases temporais ao longo do ano para apresentação dos processos consoante as tipologias); no processo de decisão intervinham os concorrentes (estruturas associativas); continha critérios de decisão económicos incompatíveis com o TCE: o mercado fechava-se com a análise da densidade comercial instalada, valorizavam-se as compras no mercado nacional, valorizava-se o número de empregos criados por m2, o que prejudicava algumas tipologias de comércio tais como o *discount*, em que o

rácio número de trabalhadores por m<sup>2</sup> é menor, entre outros; era oneroso, pois para além das taxas de apreciação eram cobradas taxas bastante elevadas de instalação”.

Face aos constrangimentos invocados pela Comissão Europeia, o Decreto-Lei n.º 21/2009, visou responder às questões identificadas. (P1) invoca, nomeadamente, “os critérios de base económica que assentavam na teoria dos modelos gravitacionais e tinham como objetivo diminuir o impacto imediato junto do comércio instalado na área de influência, já que o mesmo apresentava, de um modo geral, uma estrutura económica débil, tradicional e de pequena dimensão”. Assim, a análise dos processos de autorização passou a centrar-se, segundo (P1) “nos aspetos da qualidade da oferta, localização e proteção do ambiente, no que respeita a enriquecer a possibilidade de escolha dos consumidores na área de influência, contribuindo para a diversidade de grupos, formatos e insígnias; valorizar os serviços prestados ao consumidor, a sua contribuição para a qualidade do emprego a contratar, bem como para a responsabilidade social da empresa; privilegiar a localização nos centros urbanos como forma de minimizar as deslocações pendulares e otimizar sinergias com a oferta comercial aí instalada; promover a melhoria do ambiente, preenchendo exigências de ecoeficiência”.

## 7. Conclusões e Reflexões Finais

No final do nosso percurso de investigação importa fazer uma reflexão sobre os resultados obtidos e avaliar a forma como eles respondem aos objetivos propostos.

Um dos objetivos é saber em que medida o processo de decisão de licenciamento comercial tem evoluído de acordo com as mudanças registadas nos modelos de gestão pública vigentes na Administração Pública Portuguesa.

Numa época em que a Administração Pública é chamada a responder a uma multiplicidade de situações resultantes de uma sociedade e de uma economia global, exigente e concorrencial, tem-se verificado, nas últimas décadas, um movimento de reforma administrativa. Os novos modelos de gestão pública têm tido reflexos nos regimes de licenciamento comercial, em especial, naqueles que são objeto do nosso estudo, através das mais diversas manifestações:

- redução da carga burocrática, por meio da simplificação administrativa, tendo em vista alcançar a eficiência, a eficácia e a celeridade na resposta às solicitações dos particulares, no que concerne à implantação de unidades comerciais, nomeadamente, os centros comerciais;
- descentralização do processo de decisão. Passou-se de um decisor único de cariz governamental para uma estrutura de decisão descentralizada, representativa de diferentes interesses das entidades chamadas a participar no processo de decisão. Desta forma aproximou-se a decisão dos seus destinatários e modernizou-se a forma de relacionamento da Administração com os cidadãos;
- desmaterialização de procedimentos e interoperabilidade. Criação de plataforma informática que permite um trabalho em rede através da apresentação de processos e acompanhamento dos mesmos à distância;
- estabelecimento de um tratamento personalizado com os requerentes, através da criação da figura do gestor do processo, do lado da Administração Pública e do interlocutor do lado do requerente para uma comunicação mais personalizada;
- definição de critérios de decisão claros e previamente conhecidos, como sinónimo de transparência administrativa e que se traduzem numa medida facilitadora da ação dos agentes económicos;
- redução de prazos e de taxas como incentivo à competitividade das empresas;

O regime legal de licenciamento comercial constante da Lei n.º 12/2004, de 30 de março, era norteado por influências dos princípios do *New Public Management*, cuja preocupação era centrada nos clientes e em aspetos de natureza económica. Com o atual regime constante do Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de janeiro, passaram a ser valorizadas as necessidades do consumidor e questões de interesse global como as de natureza ambiental, ordenamento do território, responsabilidade social da empresa, etc. O modelo de *governance* parece encontrar expressão na filosofia subjacente a este diploma.

Outro dos objetivos a que nos propusemos responder é saber quais são os atores intervenientes no processo de decisão de licenciamento comercial e seus respectivos interesses e estratégias de ação.

Num processo de decisão os atores chamados a intervir ganham especial relevância, quer pelos diferentes interesses que representam, quer pelas dinâmicas de ação que se estabelecem entre eles. Existem fatores subjetivos que podem influenciar o decisor no momento da decisão, como os seus valores, interesses, conhecimentos, preferências políticas, a sua personalidade, etc.. No âmbito da Lei n.º 12/2004, de 30 de março, havia uma maior envolvimento de atores no processo de decisão de licenciamento dos centros comerciais. Tinham assento na Comissão Regional, como entidade decisora dos centros comerciais, as associações de comerciantes e de consumidores. Estas entidades privadas eram representativas de interesses específicos e participavam nas decisões públicas, conferindo-lhes dessa forma uma maior democraticidade. No entanto, os interesses das associações comerciais eram conflituantes com o objeto das decisões, na medida em que defendiam os interesses económicos instalados, colidindo com o princípio da liberdade de estabelecimento de novos operadores no mercado. Em resultado de recomendações comunitárias deixaram de fazer parte do processo de decisão, no atual regime de licenciamento comercial constante do Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de janeiro. A associação de consumidores afastou-se do procedimento por auto iniciativa ou indisponibilidade, tornando-se este afastamento definitivo. O processo decisório passou a ser partilhado entre a administração central, com a presença da DGAE, DRE e CCDR e a administração local representada pela Câmara Municipal e pela Comunidade Intermunicipal. No âmbito da COMAC estes decisores dispõem de uma reduzida margem de livre apreciação e em caso de parecer negativo da DGAE o seu poder de decisão é vinculado, podendo apenas ser exercido no sentido negativo. Apesar da maioria representativa dos órgãos da administração central é a administração local que detém o importante poder de decisão quanto à aprovação da informação prévia de

localização. Esta é a condição essencial para que o pedido de autorização de instalação de um centro comercial possa chegar à COMAC para efeitos de decisão. Para as Câmaras Municipais os centros comerciais representam investimento, criação de emprego, receita fiscal, cedências para o domínio público, etc.. Estes são fatores que contribuem para a dinamização da economia e para a boa aceitação dos centros comerciais junto da população, o que pode ser recompensado em termos eleitorais. À CCDR cumpre o respeito pelas regras de ordenamento do território, tarefa que fica dificultada em sede de voto na COMAC, uma vez que estas questões são prévias ao procedimento de licenciamento comercial e já foram objeto de apreciação e decisão camarária. A DGAE e a DRE têm uma função de coordenação procedimental e apoio técnico para a boa implementação do regime legal, contribuindo dessa forma para estabelecer uma boa relação entre a administração pública e os promotores, no âmbito dos seus investimentos.

Para uma aplicação extensiva da teoria à prática foi nosso propósito caracterizar o fenómeno em estudo na região do Algarve, no caso particular dos centros comerciais. Este trabalho empírico contemplou uma caracterização dos centros comerciais no Algarve, em especial aqueles que foram objeto de licenciamento comercial ao abrigo da Lei n.º 12/2004, de 30 de março e do Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de janeiro, no período em análise de 2004 a 2011. Através de uma metodologia qualitativa baseada em entrevistas semiestruturadas questionamos os *stakeholders* com intervenção direta e indireta no processo de decisão. Este método permitiu-nos obter a opinião de quem tem um conhecimento privilegiado sobre as questões relevantes em matéria de licenciamento comercial e dos centros comerciais em particular.

Da opinião recolhida entre os diversos entrevistados predomina a ideia de que os centros comerciais têm tido um impacto positivo no panorama económico e social, no país e na região do Algarve. Constituem polos dinamizadores da economia e uma verdadeira revolução ao nível dos hábitos de consumo. Representam a diversidade e a modernidade da oferta comercial. Oferecem vantagens para o consumidor em termos de comodidade, na medida em que proporcionam a satisfação de várias necessidades com uma só deslocação “*one stop shop*”. Os centros comerciais para além da função comercial representam cada vez mais um centro de lazer e de experiências. Estes são fatores diferenciadores e de grande aposta em termos futuros.

Uma das principais preocupações com o licenciamento dos centros comerciais tem a ver com as questões de ordem urbanística e de ordenamento do território, de forma a minimizar os

impactos negativos que estes possam causar. A localização é o fator primordial e constitui a grande dificuldade em termos de licenciamento, uma vez que os instrumentos de ordenamento do território não dispõem de grandes áreas afetas para uso de comércio, que permitam a fácil instalação de um centro comercial. Tem havido uma tendência para a localização dos centros comerciais nas periferias urbanas, o que tem contribuído para a criação de novas centralidades e o esvaziamento dos centros das cidades, onde se encontra implantado o chamado comércio tradicional. É defendida a ideia de que os centros comerciais de pequena e média dimensão deveriam localizar-se na malha urbana existente, numa perspetiva de complementaridade e consequente dinamização e renovação do comércio nos centros urbanos. Desta forma, poderia contribuir para criar equilíbrios na malha urbana, gerar polos de atração para outras atividades e captar tráfego, para além de aproveitar as sinergias já existentes. Este propósito é acolhido pelo Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de janeiro, ao valorizar a inserção dos centros comerciais em centro urbano, em termos de avaliação dos critérios. As associações comerciais do Algarve continuam a defender a localização dos centros comerciais fora da malha urbana, considerando que cada formato comercial deverá ter a sua localização própria.

Os centros comerciais e o comércio tradicional são duas realidades diferentes que se deveriam complementar. É defendida a criação de regras que obrigassem o comércio tradicional a ser gerido como se de um centro comercial se tratasse, de modo a conferir-lhe um sentido de unidade e estratégia comum. Os representantes dos comerciantes reconhecem que não tem havido tentativas de concertação de esforços para a promoção de iniciativas de entendimento e cooperação com os centros comerciais. Consideram que seria bastante salutar e mostram abertura nesse sentido. Do lado dos centros comerciais consideram ser possível encontrar pontos comuns de colaboração em que ambos possam ganhar. Os representantes das Câmaras reconhecem que esta é uma área onde existe muito por fazer e as autarquias podem ser agentes facilitadores de iniciativas. Entidades públicas e privadas podem cooperar no sentido de encontrar soluções que permitam uma coexistência integrada dos vários formatos comerciais, numa relação *win win*.

A fase de prosperidade e crescimento exponencial dos centros comerciais entrou em declínio. Assistimos à suspensão de alguns projetos e os promotores aguardam condições económicas mais propícias para investir, o que leva à inexistência de novos centros comerciais no *pipeline*. No futuro perspetivam-se centros comerciais de proximidade, de pequena e média dimensão, em centro urbano, que impliquem um menor esforço de

deslocação. O reforço de determinados fatores como o lazer, o *design* e a arquitetura têm um papel importante como elementos diferenciadores num ambiente concorrencial e competitivo, fruto da maturidade do mercado dos centros comerciais.

Seria, igualmente, desejável incentivar a filosofia dos centros comerciais a “céu aberto”, com base nos princípios do urbanismo comercial, no que se refere ao relacionamento entre espaço público e privado. Deveria apostar-se na organização e gestão de espaços públicos, nomeadamente em termos de condições de acesso ao comércio e de animação e atração urbana. Isso implicaria uma viragem na forma de encarar as questões do comércio no seu todo, o que levaria a uma maior intervenção das Câmaras Municipais e eventualmente, das restantes entidades envolvidas no processo de autorização comercial.

Num quadro de governança as entidades públicas e privadas deverão contribuir para encontrar soluções conjuntas para questões globais. O comércio deve ser visto como um todo onde centros comerciais e outros formatos de comércio coexistam em ambiente de complementaridade e de equilíbrio.

Quanto às limitações do presente estudo destacamos o facto do mesmo ter decorrido numa fase de desaceleração do investimento em novos centros comerciais. Este facto pode ter contribuído para alterar a perceção que os *stakeholders* têm desta realidade. Os resultados poderiam ser diferentes numa outra conjuntura.

Terminamos com um convite para que outros estudos prossigam a investigação nesta matéria de relevante interesse. Os tempos de mudança colocam desafios quer ao nível das medidas de reforma administrativa, quer dos investimentos no setor dos centros comerciais. Não deixaria de ser pertinente perceber de que forma é que os centros comerciais vão evoluir e quais as alterações legislativas que se poderão verificar em termos de licenciamento comercial.

## BIBLIOGRAFIA

- Almeida, M. (2003). *O novo regime do processo nos tribunais administrativos*. Coimbra: Almedina.
- Amaral, D. (2011). *Curso de direito administrativo, 2*. Coimbra: Livraria Almedina
- Araújo, J. (1993). *Tendências de reforma da Administração Pública na comunidade, particularmente em Portugal*, Dissertação de Mestrado, Escola de Economia e Gestão, Braga: Universidade do Minho.
- Araújo, J. (2001). Improving public service delivery: the crossroads between NPM and traditional bureaucracy. *Public Administration*, 79, nº 4. 915-932
- Araújo, J. (2002). *Gestão pública em Portugal: reforma e persistência institucional*. Coimbra: Quarteto.
- Araújo, J. (2007). *Avaliação da gestão pública: A administração pós burocrática*. Conferência da UNED. Coruña. España.
- Araújo, J. & Branco, J. (2009). Implementing performance-based management in the traditional bureaucracy of Portugal. *Public Administration*, 87.
- Associação Portuguesa dos Centros Comerciais (2010). *Centros comerciais. Anuário Portugal 2010*.
- Associação Portuguesa dos Centros Comerciais (2011). *Centros comerciais. Anuário Portugal 2011*.
- Audy, J.; Becker, J. & Freitas H. (1999). *Modelo de planeamento estratégico de sistemas de informações: A visão do processo decisório e o papel da aprendizagem organizacional*. Congresso ENANPAD. Foz do Iguaçu.
- Berg, B. (1998). *Qualitative research methods for the social sciences* (3<sup>rd</sup> ed.). Boston: Allyn & Bacon. [http://mthoyibi.files.wordpress.com/2011/05/qualitative-research-methods-for-the-social-sciences\\_bruce-l-berg-2001.pdf](http://mthoyibi.files.wordpress.com/2011/05/qualitative-research-methods-for-the-social-sciences_bruce-l-berg-2001.pdf). Consultado em 19/01/2012.

- Berry, R. (1999). *Colleting data b yin-depth interviewing*. In: The british educational research association anual conference, 2-5. Brighton: University of Sussex. <http://www.leeds.ac.uk/educol/documents/000001172.htm>. Consultado em 30 de junho de 2012.
- Bilhim, J. (2004). *A Governação nas autarquias locais*. Porto: SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação. <http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/AGovernNasAutarquias04.pdf> Consultado em 10/03/2012.
- Bilhim, J. (2003). A avaliação de desempenho na Administração Pública. *Revista de Administração e Políticas Públicas*, 4. 72-87
- Botelho, J.; Esteves, A. & Pinho, J. (2002). *Código do procedimento administrativo. Anotado e comentado*. Coimbra: Livraria Almedina
- Bovaird, T. & Löffler, E. (2003) – *Public management and governance*. <http://downloads.pavroz.ru/files/publicmanandgov.pdf>. Consultado em 03 de abril de 2012.
- Cachinho, H. (2002). *O Comércio retalhista português. Pós-modernidade, consumidores e espaços* – GEPE, Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica do Ministério da Economia.
- Cadima, R. & Freitas, J. (2003) – *Factores de macrolocalização dos centros comerciais em Portugal*. *Estudos Regionais*, 3. <http://www.apdr.pt/siteRPER/numeros/RPER03/ART03.PDF>
- Carvalho, E. (2008). *Agendas e reforma administrativa em Portugal*. Lisboa: Edição do autor.
- Carvalho, E. (2001). *Reengenharia na administração pública. A procura de novos modelos de gestão*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Caupers, J. (2000). *Introdução ao direito administrativo*. Lisboa: Âncora Editora.
- CEGEA – Centro de Estudos de Gestão e Economia Aplicada (2007). *A Instalação de novos estabelecimentos comerciais ao abrigo da Lei nº 12/2004*. Faculdade de Economia e Gestão da Universidade Católica Portuguesa. [http://www.apcmc.pt/servicos/ing/ccp\\_circular\\_01\\_2008.pdf](http://www.apcmc.pt/servicos/ing/ccp_circular_01_2008.pdf). Consultado em 21/03/2012.
- Corbetta (1999). *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*. Bologna: II Mulino.

[http://www.doccity.com/it-docs/corbetta\\_metodologia\\_e\\_tecniche\\_della\\_ricerca\\_socialeariassunto](http://www.doccity.com/it-docs/corbetta_metodologia_e_tecniche_della_ricerca_socialeariassunto). Consultado em 14/01/2012.

Correia, A. & Lopes, D. (2002). O Direito das implantações comerciais em Portugal. Uma mesma realidade: dois olhares diferentes. *RevCEDOUA*, 9, 9-43.

Direção Regional da Economia do Algarve (2010). *Os Conjuntos comerciais no Algarve. Conceitos, formatos e dinâmicas de evolução*. [http://www.dre-algarve.min-economia.pt/comtur/pdf/relatorio\\_CCs.pdf](http://www.dre-algarve.min-economia.pt/comtur/pdf/relatorio_CCs.pdf). Consultado em 15/02/2012.

Direção Regional da Economia do Algarve (2009). *Licenciamento comercial. Aplicação da Lei 12/2004, de 30 de março na região do Algarve (2004-2009)*. <http://www.dre-algarve.min-economia.pt/comtur/comercio/RelLei12.pdf>. Consultado em 08/02/2012.

Denhardt, R. & Denhardt, J. (2011). *The new public service: Serving, not steering*, 3<sup>rd</sup> ed.

Denzin, N. (1994). *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks, CA: Sage publications.

Gontijo, A. & Maia, C. (2004). Tomada de decisão, do modelo racional ao comportamental: Uma síntese teórica. *Caderno de Pesquisas em Administração*. São Paulo, 11, 13-30  
[http://tupi.fisica.ufmg.br/~michel/docs/Artigos\\_e\\_textos/Tomada\\_de\\_decisao/tomada%20de%20decisao.pdf](http://tupi.fisica.ufmg.br/~michel/docs/Artigos_e_textos/Tomada_de_decisao/tomada%20de%20decisao.pdf). Consultado em 30/04/2012.

Hood, C (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, 3-19.

Instituto Nacional de Estatística, I.P., (2011). *Estudo sobre o poder de compra concelhio 2009*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, I.P.  
[http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_publicacoes&PUBLICACOESpub\\_boui=129093115&PUBLICACOESmodo=2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=129093115&PUBLICACOESmodo=2). Consultado em 03/05/2012.

Jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo [JSTA] 00063626 (2006).  
<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/25f61e1d1ce0bef480257228004cc864?OpenDocument&ExpandSection=1>. Consultado em 24/04/2012.

Keats, D. (2000). *Interviewing: A practical guide for students and professionals*. Buckingham: Open University press.

Kvale, S. (2011). *Las entrevistas en investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.

Lindblom, C. (1991). The science of muddling through. In Jay M. Shafritz; Albert C. Hyde (eds.). *Classics of Public Administration*. 3ª ed., Belmont: Wadsworth Publishing Company: Routledge, 163-174.

Lopes, E. (2007). *Impacto económico dos centros comerciais e da eventual alteração do regime de horário das suas lojas*. Lisboa: APCC

Madureira C. (2004). *Do welfare state ao conceito de governance: Que futuro para as administrações públicas no início do sec. XXI?* Lisboa: INA

Melo, M.; Gouveia, M. & Duarte, T. (2001). *Comércio e distribuição. Os centros comerciais no horizonte 2010*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica. Ministério da Economia.

<http://biblioteca-ipam.wikispaces.com/file/view/Com%C3%A9rcio+e+distribui%C3%A7%C3%A3o+os+centros+comerciais+no+horizonte+2010.pdf>. Consultado em 10/01/2012.

Miglioli, A. (2006). *Tomada de decisão na pequena empresa. Estudo multi caso sobre a utilização de ferramentas informatizadas de apoio à decisão*. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo.

<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18140/tde-01062006-111443/pt-br.php>.

Consultado em 2 de Maio de 2012.

Ministério da Economia e da Inovação. Gabinete do Secretário de Estado do Comércio, Serviços e Defesa do Consumidor (2009). *Relatório Global Lei nº 12/2004, de 30 de março*.

Moreira J. e Alves A. (2009). Gestão Pública: Entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da governação pública. *Revista Enfoques*, 11, 11-36.

Oliveira, M. (2009). Heurísticas e vieses de decisão: Um estudo com participantes de uma simulação gerencial. Rio de Janeiro: *Sociedade, contabilidade e gestão*, 4, p.p. 79-90

<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/ufjr/article/view/471>. Consultado em 04 /04/2012.

Pereira, M.; Teixeira, J. & Biaggio, S. (2002). *Regulação do equipamento comercial nos países da União Europeia. Licenciamento de grandes superfícies*. Lisboa: GEPE - Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica do Ministério da Economia.

<http://www.netcentro.pt/upl/%7B037AE84B-6FCF-48AA-991F-0E9E7304F63D%7D.pdf>.

Consultado em 03/02/2012.

Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the public service* (2<sup>nd</sup> ed.). Oxford: Blackwell Publishers.

Politt, C., & Bouckaert, G. (2000). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Portocarrero, M. (2005). *Autorização para implantação comercial e licenciamento urbanístico*. *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, 23/24, 183-201.

Quivy, R. & Campenhoudt, L. (2005). *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva.

Ritchie, J., Lewis, J. & Elam, G. (2003). Designing and selecting samples. In: Ritchie, J., Lewis, J., *Qualitative research practice: a guide for social sciences students and researchers*. London: Sage publication, 77-108.

Rocha, J. & Araújo, J. (2007). “Administrative reform in Portugal: problems and prospects”. *international review of administrative sciences*. 73, 583-596.

Rousseau, J. (1997). *Manual de distribuição*. Lisboa: Abril/ Control Jornal

Salgueiro, T. (1989). *Novas formas de comércio*. Finisterra.

Santos, A.; Gonçalves, M. & Marques, M. (2001). *Direito económico*. Coimbra: Livraria Almedina

Silva, M. & Alexandre H. (2007). *Perspetivas acerca da gestão de pessoas no atual contexto da reforma da Administração Pública – Análise de dois ministérios*. Lisboa: INA

Simon, H. (1997). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in Administrative Organizations*. 4<sup>a</sup> ed., New York: The Free Press.

Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Rio de Janeiro: *Revista de Administração Pública*, 43, 2, 347-369.

<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>. Consultado em 15/05/2012.

Vaz, R. (2006). *Gestão por objetivos e avaliação de desempenho: A Administração Pública em mudança*. Lisboa: 4º Congresso Nacional de Administração Pública.

Vigário, A. (2005). *A autorização administrativa para implantação comercial*. Coimbra: Livraria Almedina.