

MELHOR CIDADE COM MELHOR COMÉRCIO E SERVIÇOS



CCP

CONFEDERAÇÃO
DO COMÉRCIO E SERVIÇOS
PORTUGAL

ÍNDICE



Proposta (dirigida ao Governo e aos atores públicos relevantes) de um Programa, a incluir no PT 2030, de **"Requalificação Urbana, Desenvolvimento Sustentável e Urbanismo Comercial"**



Documento do Observatório "Serviços, Competitividade Urbana e Coesão Territorial": **"Para uma Política Urbana Integradora de Comércio e Serviços"** (com indicação dos subscritores individuais e das entidades que colaboraram na elaboração do texto).

INTRODUÇÃO

A revitalização das áreas urbanas e a promoção do comércio e dos serviços de proximidade são fundamentais para assegurar a sustentabilidade económica e a qualidade de vida das nossas cidades. As cidades modernas enfrentam desafios complexos que vão desde a necessidade de adaptação às exigências de sustentabilidade, mobilidade e envelhecimento demográfico, à crescente pressão do turismo e da especulação imobiliária. Para superar esses obstáculos, é essencial adotar políticas de urbanismo comercial que valorizem as atividades económicas de proximidade e promovam uma gestão integrada do espaço urbano, garantindo que as áreas comerciais e de serviços respondam efetivamente às necessidades das comunidades, de forma sustentável e integrando, também, o conceito de dupla transição, digital e climática.

Neste âmbito, o comércio e os serviços devem ser reconhecidos como pilares essenciais para a vitalidade urbana. No entanto, observamos que as políticas urbanas frequentemente minimizam a importância de uma abordagem estruturada para o setor, o que leva à concentração do comércio em determinadas áreas, ao aumento dos espaços devolutos, e à perda da multifuncionalidade dos centros das cidades. Estes fatores comprometem a sustentabilidade e a atratividade das cidades, afastando os residentes e enfraquecendo o tecido económico, induzindo massivas deslocações pendulares diárias.

Assim, a Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP) faz um apelo, ao Governo da República e aos poderes públicos envolvidos na concretização do PT 2030, para que seja criado um **programa específico** que apoie a requalificação/regeneração urbana com base nas atividades de comércio e serviços, ou seja, um programa que tenha por base o conceito de **urbanismo comercial**. Conceito este,

que se baseia no princípio de que o desenho e o planeamento urbano não podem fazer-se desligados da realidade das atividades que são estruturantes no “fazer cidade” e que, simultaneamente, considera que não é sustentável apoiar estas atividades sem as inserir no contexto das políticas urbanas.

Defendemos a criação de um **programa integrado**, com uma visão clara e holística de sustentabilidade, inclusão e competitividade, assente em parcerias estratégicas entre o setor público (as Câmaras Municipais) e o setor privado (as Associações Empresariais do setor), pensado de acordo com a realidade concreta de cada espaço urbano, através da elaboração de **Cartas Estratégicas de Urbanismo Comercial**, que contemplem os desafios e necessidades de regeneração/requalificação dos mesmos, a serem promovidos no âmbito dos PO Regionais, tendo por base candidaturas locais a inserir em programas apresentados pelas CIM/AM, que voluntariamente adiram aos mesmos, podendo configurar-se como projectos piloto.

Apresentam-se de seguida as linhas gerais do Programa que propomos (ponto I). Proposta que tem por base um trabalho realizado no Observatório “Serviços, Competitividade Urbana e Coesão Territorial”, que envolveu várias entidades relevantes, públicas (da Administração Central, Regional e Local) e privadas (associações empresariais), e teve a participação de um conjunto de personalidades com investigação e trabalho realizado nas áreas do território, do urbanismo e do comércio e serviços e do qual resultou o documento que aqui juntamos (ponto II), a qual aponta para a necessidade de desenvolver políticas públicas orientadas por princípios de planeamento e urbanismo comercial e para a criação de um Programa similar aquele que aqui apresentamos.

PROGRAMA "REQUALIFICAÇÃO URBANA, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E URBANISMO COMERCIAL"

1. Objetivos do Programa

Este Programa pretende revitalizar, através de uma abordagem integrada, as áreas comerciais e de serviços das cidades, com foco em:

- Aumentar a competitividade do comércio de proximidade.
- Dinamizar o comércio e os serviços em articulação com o espaço urbano de forma sustentável.
- Melhorar as acessibilidades e o ambiente nos espaços urbanos e de comércio e serviços.
- Criar estruturas de gestão integradas e promover parcerias público-privadas.
- Fomentar a economia circular e a economia de partilha no sector.
- Reforçar a identidade histórica, o valor cultural dos espaços urbanos, promovendo a sua resiliência e competitividade

2. Modo de Concretização

- Consagração deste Programa ao nível das CIM/AM, permitindo, assim, a candidatura ao mesmo, dos municípios integrantes das áreas representadas, através de uma parceria prévia a estabelecer entre a Câmara Municipal e a Associação(ões) empresarial(ais) de comércio e serviços.
- A realização das ações deve estar suportada por uma Carta Estratégica de Urbanismo Comercial, a elaborar com base num plano de desenvolvimento sustentável para a área a intervir, devendo aquelas ter um impacto bidirecional: nas ações a realizar no espaço público, que exista um efeito positivo, acrescentando valor sobre os estabelecimentos de comércio e serviços e nas ações a realizar nestes últimos que ocorra um efeito positivo sendo uma mais-valia no contexto da "moldura" urbana e sobre a mobilidade/acessibilidade por parte dos utilizadores dos serviços prestados.

3. Ações Estratégicas

Para alcançar estes objetivos, defende-se a implementação de um conjunto diversificado de ações, que incluem:

- **Requalificação de Espaços Públicos** Reabilitação de praças, ruas e áreas de circulação, com melhorias de acessibilidade, mobilidade e sustentabilidade, alinhando o espaço público com o comércio e os serviços.
- **Renovação de Espaços Comerciais Associados ao Espaço Público** Obras de melhoria nas esplanadas, fachadas e iluminação dos espaços comerciais, promovendo a harmonização entre comércio e espaço urbano.

-
- **Recuperação de Espaços Devolutos** e Promoção de Projetos Inovadores- Recuperação de edifícios abandonados (públicos ou privados) para uso comercial e de serviços, revitalizando zonas desocupadas. Simultaneamente, aproveitar lojas devolutas para acolher novos empreendedores e experimentação e introdução de novos conceitos, com apoio temporário a rendas.
 - **Criação de Estruturas Logísticas Integradas** - Desenvolvimento de centros logísticos que promovam sinergias e cooperação entre fornecedores de serviços (BtoB e BtoC), fortalecendo o comércio de proximidade e criando eficiência logística.
 - **Espaços Comerciais Coletivos e Multifuncionais** - Apoio à criação de espaços partilhados, como "repair cafés" e oficinas de serviços, incentivando o uso coletivo e funcional.
 - **Preservação da Identidade Histórica de Estabelecimentos** - Apoio a estabelecimentos históricos para resgatar e valorizar a sua autenticidade, preservando o património material e imaterial.
 - **Instalações Temporárias de Arte Urbana** - Promoção de concursos para criar instalações artísticas temporárias em espaços públicos, valorizando e revitalizando áreas degradadas.
 - **Promoção do Comércio Local nas Comunidades** - Campanhas de marketing e comunicação para sensibilizar as comunidades sobre o valor do comércio local, reforçando o envolvimento dos moradores.
 - **Melhoria da Mobilidade e Acessibilidade** - Implementação de projetos para melhorar o acesso e a mobilidade nas zonas comerciais, beneficiando o comércio e os visitantes.
 - **Fomento de Parcerias Público-Privadas /Estruturas de Gestão Conjunta** - Criação de estruturas de gestão integradas, envolvendo entidades públicas e privadas, para otimizar recursos e aumentar a eficiência na gestão das áreas comerciais e na resposta às necessidades do ecossistema urbano-comercial.
 - **Eventos de Ocupação do Espaço Público pelo Comércio** - Realização de ações como "dia sem carros" e eventos de comércio na rua para estimular o movimento em áreas comerciais.
 - **Laboratórios Vivos Urbanos** - Criação de "urban living labs" para experimentar novas abordagens no comércio e nos serviços, com forte participação das comunidades.
 - **Parcerias com Instituições Educativas** - Envolvimento de universidades e politécnicos no desenvolvimento de soluções inovadoras, fortalecendo a conexão entre a academia e a prática comercial.

4. Resultados Esperados

Esta nova política tem como objetivo alcançar impactos abrangentes e duradouros no espaço urbano, com benefícios diretos e indiretos para a economia, a comunidade e o comércio e serviços. Entre os principais efeitos esperados estão:

- **Revitalização Económica dos Espaços Urbanos** - Atração de investimento, criação de emprego e aumento do fluxo de visitantes, impulsionando a economia local, promovendo a sua competitividade e melhoria da qualidade de vida dos habitantes/moradores e visitantes proporcionando conveniência e fruição;
- **Fortalecimento do Comércio de Proximidade e da Economia de Partilha** - Valorização das relações de proximidade e dos modelos de economia partilhada, com efeitos positivos no comércio local e, simultaneamente, na promoção da integração social.
- **Modernização e Qualificação do Comércio e dos Serviços** - Renovação da infraestrutura comercial e dos serviços, aumentando a competitividade e a atratividade das áreas urbanas.
- **Dinamização da Economia Circular e do Comércio Online** - Incentivo à adoção de práticas sustentáveis e ao comércio *online*, promovendo a economia circular no comércio e serviços.
- **Valorização Cultural e Turística** - Promoção de projetos culturais e turísticos que reforcem a identidade histórica e a atratividade das áreas comerciais.
- **Promoção do Empreendedorismo e da Inovação** - Apoio ao surgimento de novos negócios e à inovação, com enfoque nas economias criativa, comercial e turística.
- **Estrutura de Governance público-privada** - A implementação de estruturas de gestão conjunta integrando representantes da autarquia e dos atores económicos, concebidas expressamente para responder aos problemas específicos de cada área urbano-comercial, tendo subjacente um diagnóstico estratégico e respectivo plano, desenvolvido em estreita articulação com os diferentes stakeholders das áreas de intervenção, promove, desta forma, a garantia da permanência do projeto, mesmo após o término dos apoios financeiros.

5. Conclusão

A prossecução desta nova política para a Revitalização Urbana Integradora do Comércio e Serviços apresenta-se como uma abordagem inovadora e colaborativa, que une entidades públicas e privadas, academia e comunidades locais para fortalecer a economia urbana e melhorar a qualidade de vida nas cidades. Com ações estratégicas e estruturadas, este programa visa criar espaços urbanos modernos, acessíveis, sustentáveis e atrativos, beneficiando o comércio local, promovendo o turismo e atraindo novos investimentos.

The background is a monochromatic blue isometric illustration of a city street. It features various buildings of different heights and styles, some with windows and awnings. There are several trees of different shapes and sizes scattered throughout the scene. People are depicted as small figures walking, some carrying bags or briefcases. A person is riding a bicycle in the upper left. A shopping cart icon is inside a location pin at the top right. A barbell icon is inside another location pin on the right side. A car is visible on the right edge. The overall scene is a vibrant, stylized representation of an urban environment.

**DOCUMENTO DO OBSERVATÓRIO
"SERVIÇOS, COMPETITIVIDADE
URBANA E COESÃO TERRITORIAL"**

II. PARA UMA POLÍTICA URBANA INTEGRADA DE COMÉRCIO E SERVIÇOS

SUMÁRIO EXECUTIVO

- (i) Este documento produzido pelo Observatório "Serviços, Competitividade Urbana e Coesão Territorial", subscrito por um conjunto de membros e participantes nos seus Grupos de Trabalho (GT) e que beneficiou ainda de múltiplos contributos de entidades públicas e associativas, igualmente representadas nos referidos GT, tem na sua génese o princípio de que **não pode haver verdadeiras políticas de cidade que ignorem a presença e o papel do comércio e dos serviços**, e que, ao mesmo tempo, **não é possível desenvolver políticas para estas atividades que estejam desligadas da sua inserção territorial**, especialmente em espaços urbanos.
- (ii) O comércio e os serviços não desempenham apenas um papel relevante no acesso dos cidadãos aos bens (desde a logística aos estabelecimentos de venda ao público, sem esquecer a realidade digital) e aos diferentes serviços (públicos e privados) de que necessitam. Eles são também um vetor essencial da **atratividade, competitividade, coesão e qualidade de vida urbanas**, que devem considerar os desafios da proximidade, do policentrismo, da diversidade e da multifuncionalidade, obrigando - sobretudo nas cidades de média e grande dimensão - a pensar as políticas adequadas à complexidade urbana, tendo em consideração todos os níveis, incluindo o "micro": do bairro, do quarteirão ou mesmo de uma rua.
- (iii) Por tudo isto, considera-se fundamental assegurar a existência de instrumentos de política pública que viabilizem a concretização de intervenções do "fazer cidade", que possam conjugar o setorial com o territorial a partir das linhas estratégicas contempladas nos programas nacionais e regionais de ordenamento do território. Essas intervenções devem ter lugar ao nível da função reguladora da parte do poder local que, para isso, deve dispor de instrumentos de planeamento e gestão adequados, contemplando o comércio e serviços; e, também, ao nível dos programas suportados por fundos comunitários, como é o caso do PT 2030, aqui, em especial, nas ações a realizar no âmbito dos PO regionais.
- (iv) Para que as políticas referidas possam ser realizadas com sucesso, considera-se essencial dispor, à partida, de uma informação estatística adequada, défice sentido de longa data no que se refere ao comércio e serviços, situação que, felizmente, nos últimos tempos tem vindo a ser corrigida. Falta, no entanto, transformar a **informação** existente em **conhecimento**.

(v) Tendo em consideração o que ficou dito, propõe-se a criação, à escala municipal ou intermunicipal, de **Cartas Estratégicas do Urbanismo Comercial**, onde constem, em especial: o modo de organização dos sistemas comerciais; uma avaliação dos constrangimentos e potencialidades dos mesmos; e uma estratégia que a partir de uma visão se traduza em ações a implementar.

(vi) Por fim, o relatório formula, a proposta de criação de um **Programa de Apoio à Regeneração e Requalificação Urbana** a ser orientado por uma filosofia de «urbanismo comercial», ou seja, em que a qualificação dos espaços públicos, do edificado e dos espaços de comércio e serviços possam ser pensados e intervencionados de forma integrada e respeitando as referidas Cartas Estratégicas. Com esta proposta pretende-se colmatar um vazio que se considera existir nos projetos a financiar pelo PT 2030 e que importa suprir, podendo o Programa traduzir-se, em «projetos piloto» a serem promovidos por Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas e realizados a uma escala municipal, envolvendo as Câmaras Municipais e as Associações Empresariais com intervenção local, numa parceria que, desejavelmente, deverá dar lugar a estruturas de gestão conjunta e permanente.



Comércio e Serviços: Um Projecto de Regeneração/Requalificação Urbana Suportado numa Visão de Urbanismo Comercial

1. Como refere a Agenda Territorial 2030 da União Europeia, «as cidades são motores e desenvolvimento económico e social e de territórios atrativos para viver, trabalhar, visitar e investir» e, para isso, as mesmas devem ser «inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis». Assim, um programa que coloque o seu foco no desenvolvimento e na competitividade do nosso país não pode secundarizar ou desvalorizar as **políticas de cidade**, devendo estas ser **realizadas de forma integrada e «com a cooperação de todos os intervenientes da sociedade, incluindo a sociedade civil e o sector empresarial privado, através dos parceiros económicos e sociais»** (citamos a Nova Carta de Leipzig, documento adotado pela UE em 2020).
2. Este Observatório, em anterior documento realizado ainda no contexto do surto pandémico 2020-2022 com o título «**As Mudanças e os Desafios com que os Espaços Urbanos se confrontam no Pós-Covid**», procurou identificar as principais alterações estruturais que vinham ocorrendo ao nível das cidades, destacando as que incidiam sobre o modo de vida urbano e elencando, por último, os desafios que as mesmas colocam ao «*fazer cidade*».

Neste novo documento, trata-se, agora, de refletir, essencialmente, sobre **as políticas que permitam dar resposta aos grandes desafios que as cidades enfrentam**. Tendo o Observatório como objeto central o comércio e os serviços, visa-se, sobretudo, identificar políticas que a partir destas atividades permitam promover uma melhor **qualidade de vida urbana**. Para isso, considera-se essencial que ocorra **uma integração das políticas de comércio e serviços nas políticas de cidade** e que a sua concretização possa fazer-se numa **base colaborativa entre o público e o privado**.

3. As cidades, aqui consideradas como concentrações urbanas, independentemente da sua classificação administrativa, para se desenvolverem de forma harmoniosa e sustentável, norteando-se por padrões satisfatórios de qualidade e bem-estar, têm de ter, na base das políticas a elas dirigidas, **planeamento e gestão**. O funcionamento do mercado, que deve ser sempre assegurado, não é, só por si, garante de desenvolvimento sustentável. Se, no que se refere às empresas, o critério da oferta e da procura num mercado concorrencial permite, em grande medida, corrigir disparidades e maximizar resultados a prazo, já no que diz respeito ao ordenamento do território e, em especial, ao ordenamento urbano, não é assim. Ou seja, as incorretas avaliações de mercado devem ser detetadas na fase de projeto, evitando consequências nefastas e, muitas vezes, insanáveis por um longo período de tempo na estruturação urbana e, em especial, ao nível do edificado. Por isso torna-se imperiosa **uma intervenção mais atuante e reguladora por parte dos poderes públicos**, que devem estar dotados de instrumentos de planeamento e de gestão capazes de dar sequência às políticas que visem promover uma mais estruturada organização e gestão dos espaços urbanos.

4. As cidades sofrem transformações ao longo do tempo e nelas o comércio e os serviços são um protagonista fundamental. Ao longo dos últimos anos dois conceitos ganharam particular relevância no «fazer cidade»: o de **proximidade** e o de **multifuncionalidade**. A partir deles tem ganho expressão a defesa de um modelo de desenvolvimento urbano assente no **policentrismo**, ou seja, um modelo em que o espaço urbano não se estrutura mais em torno de um único centro ao qual cabia assegurar as funções essenciais no acesso aos bens e serviços. Torna-se necessário pensar o urbano redistribuindo e desconcentrando funções, de modo a garantir um acesso de maior proximidade a um conjunto diversificado de bens e serviços criando condições favoráveis para deslocamentos pedonais ou de bicicleta. Ora, não é possível fazê-lo sem contemplar aqueles que são os atores essenciais desta evolução: as atividades de comércio e serviços.

A verdade é que os espaços de comércio e serviços asseguram na vida das cidades um duplo papel: por um lado, a possibilidade de fornecer nas melhores condições de acessibilidade os bens e serviços de que as populações carecem e, por outro, poderem contribuir para a criação de espaços urbanos mais coesos, sustentáveis e atrativos, visando o reforço da vivência comunitária e da atração de não residentes, conjugando "vivências de proximidade" com a existência de ofertas que só são viáveis no contexto de um âmbito espacial mais alargado. O comércio e os serviços são, pois, um elemento determinante da animação urbana ao mesmo tempo que contribuem para diminuir o impacto no ambiente ao nível das alterações climáticas, nomeadamente **quando associado a um ecossistema de comércio e serviços de proximidade**.

5. O **policentrismo** conjugado com a **conectividade** remete para um planeamento que tem de ser feito, cada vez mais, de modo a contemplar a **escala micro**, ou seja, o nível do bairro ou da própria rua. Isto sem esquecer que as cidades devem ser sempre espaços abertos e comunicantes, em que a "**proximidade-distância física**" se conjuga com a "**proximidade-tempo**", na qual a mobilidade e as acessibilidades desempenham um papel essencial, devendo serem encontradas soluções que respondam às necessidades de diferentes perfis de utilizadores.

Por outro lado, com a aceleração da digitalização, da Internet e das tecnologias móveis, é fundamental que se olhe para as empresas e os estabelecimentos comerciais como plataformas de recursos que combinam a realidade física e digital¹, independentemente de o ato de compra se fazer no estabelecimento (e temos como variável relevante o tempo de deslocação ao mesmo) ou on-line (e aqui as variáveis mais relevantes são a operacionalização do processo de pagamento e o tempo de entrega dos produtos). Além disso, o crescimento do comércio em plataformas digitais tem destacado a importância da logística em diferentes escalas. É esperado que espaços como as *darkstores* ganhem relevância a médio prazo, para atender às novas práticas de consumo. Neste sentido, é essencial investir na digitalização dos ecossistemas comerciais da cidade, para aumentar a sua atratividade, viabilidade económica, resiliência e sustentabilidade. Este investimento deve ser realizado tanto pelo lado das empresas, na digitalização dos estabelecimentos e dos negócios, como dos poderes públicos através da infraestruturização digital do espaço público.

¹ Atualmente designado digitalização (fhygitalization) visando descrever a fusão dos domínios físicos e digitais para criar uma experiência do consumidor/utente mais perfeita e interessante e adaptada às necessidades de consumo de cada segmento etário, fazendo ponte com o futuro.

6. As orientações estratégicas para a política de cidade, nomeadamente as contantes do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), relevam a dimensão do comércio e dos serviços no planeamento do território, como ressalta das medidas de política no domínio económico da Agenda para o Território deste Programa².

Neste contexto, o PNPOT estabelece diretrizes para os instrumentos de gestão territorial, designadamente para os programas e planos intermunicipais e para o desenho das políticas urbanas, cuja elaboração deve ser fomentada no quadro das comunidades intermunicipais, com o objetivo de reforçar redes de colaboração, partilha de recursos e articulação, bem como de concretizar as medidas de política conjugando os domínios dos sistemas natural, urbano, económico, social, de conectividade e de governança, seja nos contextos metropolitanos, onde existe uma elevada densidade de relações físicas e funcionais que carecem de estruturação e otimização, seja nos demais territórios, onde o incremento de massa crítica e de racionalidade no acesso a serviços de interesse geral e de serviços de interesse económico é crucial.

O PNPOT sublinha, ainda, que os documentos estratégicos exigidos no âmbito das abordagens integradas de base territorial e da contratualização de fundos comunitários devem ser enquadrados por estratégias configuradas no âmbito da preparação e elaboração de figuras de planeamento intermunicipal ou, na sua ausência, por exercícios de integração supramunicipal das estratégias dos planos diretores municipais dos territórios abrangidos, tendo em vista a melhoria da articulação dos instrumentos de gestão territorial e dos instrumentos de financiamento comunitário e a maior racionalidade do sistema no seu todo.

Contudo, estas orientações não surgem claramente vertidas nos documentos estratégicos das CIM, designadamente, no âmbito do PT2030.

7. Não consideramos aceitável esta ausência - que sabemos também ter origem a montante com omissões desde Bruxelas sobre esta temática, o que, todavia, não é impeditivo da sua inclusão nos regulamentos nacionais - por ser o comércio e os serviços um elemento estruturante da organização das cidades. Desejamos que este vazio seja corrigido, porque, se estas atividades prestadoras de serviços podem, no limite, existir sem estarem integradas num contexto urbano, **já as cidades não podem verdadeiramente constituir-se como tal na ausência de comércio e serviços.**

Este Observatório considera, por isso, que o **comércio e os serviços**, representando **uma dimensão crucial do desenvolvimento urbano, não pode deixar de ser parte das estratégias e políticas de inovação a implementar na construção das cidades**, visando garantir a sustentabilidade e a competitividade urbanas, essenciais para promover o desenvolvimento socioeconómico de base territorial e a qualidade de vida das populações. Por isso, o **planeamento e ordenamento comercial e de serviços** tem de ser considerado, no quadro de uma política que só poderá ser eficiente se assumir um carácter sistémico e integrado. Esta integração, no que se refere ao comércio e

² Vide medida 3.5 - Dinamizar e revitalizar o comércio e serviços.

serviços, deve assentar naquilo que foi designado em anteriores ações de política para as nossas cidades por «**urbanismo comercial**», ou seja, em políticas urbanas com uma filosofia de intervenção assente no reconhecimento da interface entre o espaço público, o edificado em geral e os espaços dos estabelecimentos de comércio e serviços, onde as referidas políticas se materializam em intervenções que conjugam estes três domínios em ações articuladas e convergentes.

8. A este respeito consideramos que um requisito prévio das políticas é a existência de uma informação adequada, com o acesso, nomeadamente, a dados estatísticos que garantam um conhecimento atualizado e fiável da realidade existente.
Sem informação não é possível fazer planeamento, nem identificar os verdadeiros problemas ou definir metas, acompanhar tendências e avaliar resultados.

Felizmente, têm - finalmente - sido dados passos relevantes nesta matéria, de que nos permitimos destacar a **Plataforma de Informação Estatística**, disponibilizada por este Observatório desde o início de 2024, da qual consta informação desagregada por concelho para um conjunto alargado de indicadores, nomeadamente sobre as atividades de comércio e serviços, o que permitiu: i) a elaboração de um primeiro relatório analítico elaborado pelo IGOT-ULisboa com a designação "Dinâmicas de Transformação das Atividades Económicas em Portugal no Período 2011-2021" e ii) a criação de um Mapa do Comércio, Serviços e Restauração, que constitui uma Base de Dados georreferenciada online de estabelecimentos destas áreas económicas, projeto dinamizado pela Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE) em fase final de validação que irá permitir identificar a totalidade dos estabelecimentos existentes no país, a localização geográfica de cada um deles, bem como da respetiva caracterização tipológica específica.

É, agora essencial que esta informação possa dar origem aos estudos de que o setor há muito carece, transformando a informação em conhecimento. Tal permitirá que as decisões de política se façam com base no conhecimento, podendo orientar investimentos públicos e também a avaliação de projetos sujeitos a autorização por parte das Autarquias e a concretizar pela iniciativa privada. Este conhecimento permitirá, ainda, aos investidores privados avaliarem melhor as condições de mercado existentes e a probabilidade de sucesso dos seus projectos de investimento.

9. Considerando o Observatório que as políticas públicas devem neste domínio ser mais interventivas, afigura-se necessário aprofundar uma discussão mais alargada e devidamente suportada no plano jurídico sobre a forma e o conteúdo a dar a essa intervenção, em aspectos como: critérios a utilizar, possíveis formas de atribuir expressão normativa ao seu papel regulador e níveis em que a atuação dos poderes públicos deve ter lugar.

Os municípios regem-se pelos seus planos e regulamentos no respeito pelas leis gerais do país, seja na concessão de licenças de construção, seja na utilização dos imóveis, mas, no quadro jurídico e na respetiva implementação, o «fazer cidade» não pode ignorar o impacto das edificações a realizar, da sua volumetria ou dos fins a que se destinam na perspetiva da salvaguarda do modelo de cidade que se pretende promover.

Na perspectiva do Observatório não é desejável que:

- (i) Os centros de cidade tendam para ofertas concentradas no "consumo turístico", abdicando da multifuncionalidade e afastando os residentes desses espaços, transformados, por vezes, em «feiras para turistas»;
- (ii) A dinâmica imobiliária leve à construção de espaços comerciais em que não existe manifestamente procura para os mesmos, contribuindo para aumentar os espaços devolutos e os investimentos sem retorno, desqualificando o ambiente urbano;
- (iii) O custo das rendas e das taxas a pagar impossibilite que, atividades com margem de rentabilidade menor, mas que são essenciais para satisfazer as necessidades dos consumidores de proximidade, não se consigam instalar em determinadas áreas urbanas;
- (iv) O quadro legal impeça, por razões de ordenamento, as autoridades locais de intervir ao nível do licenciamento em relação a diferentes tipologias comerciais a instalar no seu território.

10. Com a expansão urbana e o aumento da procura por espaços comerciais, é essencial garantir que a estrutura de comércio e serviços seja planeada de forma eficiente e sustentável, correspondendo a um modelo de cidade desejada, assim como assegurar a regeneração e requalificação de áreas urbanas consolidadas, ou de reforço de pequenos polos em bairros residenciais mal apetrechados por oferta de bens e serviços. Em ambas as situações, a abordagem ao território terá de ser efetuada integrando o urbanismo e estratégias de eficiência coletiva, que, por princípio, deverão ser multidisciplinares e multiator.

Podem considerar-se três linhas de abordagem na otimização dos ecossistemas de comércio e serviços vistos como elemento catalisadores do desenvolvimento urbano:

- (i) países francófonos que, desde os anos oitenta do século passado, definiam a gestão urbana estruturando cartas de urbanismo comercial;
- (ii) países anglo-saxónicos que desenvolveram os Business Improvement Districts (BID), como modelo de governança urbana com grande relevância de agentes do setor privado com o objetivo de revitalizar centros de comércio e serviços;
- (iii) países do Norte e Centro da Europa (mas não só) que desenvolveram a perspetiva das "slow streets" e dos "liveable public spaces", defendendo a fruição da rua e do espaço público, onde também o comércio e os serviços desempenham funções fundamentais na qualidade do espaço urbano.

Estas três abordagens têm em comum uma série de **princípios** que orientam o planeamento e desenho das áreas comerciais, a saber:

. **Localização:** as áreas comerciais devem estar estrategicamente localizadas, levando em consideração fatores como a acessibilidade e a inserção urbanística tendo subjacente a procura e uma visão alargada de espaço urbano;

. **Acessibilidade:** é importante garantir que as áreas comerciais e de serviços sejam facilmente acessíveis por transeuntes, ciclistas e utilizadores do transporte público, promovendo o encontro de residentes de todos os estratos socioeconómicos e de residentes com visitantes;

. **Desenho urbano:** as áreas envolventes dos estabelecimentos de comércio e serviços devem ser atraentes e convidativas, com espaços pedonais largos/equilibrados, áreas verdes e um mix adequado de estabelecimentos comerciais;

. **Infraestruturas:** as áreas comerciais e de serviços devem contar com infraestrutura adequada³ para garantir o bom funcionamento da atividade económica;

. **Sustentabilidade:** deve ser promovida a economia circular, o uso eficiente de recursos e a redução do consumo de energia, optando-se, sempre que possível, por fontes de energia renováveis e práticas sustentáveis. Para tal pode contribuir a criação de infraestruturas que fomentem abordagens integradas e colaborativas entre os estabelecimentos de comércio e serviços de um determinado lugar.

Esta abordagem integrada, que genericamente designamos de urbanismo comercial, traz um conjunto de **benefícios** para as cidades/vilas e seus habitantes, no âmbito dos quais se incluem:

. **Crescimento económico:** o desenvolvimento de áreas comerciais e de serviços impulsiona o crescimento económico, atraindo investimentos, gerando emprego e aumentando a competitividade urbana;

. **Melhoria da qualidade de vida:** áreas de comércio e serviços adequadamente planeadas oferecem uma variedade de serviços e de opções de compra mais adequada, melhorando a oferta e a qualidade de vida dos habitantes/moradores e visitantes e proporcionando melhor qualidade no ato de compra;

. **Integração social:** espaços comerciais e de serviços bem projetados promovem a interação social, criando locais de encontro e convivência;

. **Revitalização urbana:** a abordagem no âmbito do urbanismo comercial desempenha um papel importante na qualificação e reforço da vitalidade de áreas urbanas degradadas (ou em declínio de atividade).

³ Tais como redes de água, esgoto, energia elétrica e telecomunicações/conectividade física e digital

- 11.** Na dimensão de intervenção pública, orientada para o PT2030, importa que o comércio e serviços passem a ser considerados no quadro de uma política urbana e nos Instrumentos de Gestão Territorial. Ao chamarmos a atenção para estas ausências não estamos a fazê-lo na perspetiva de uma mera reivindicação de apoios ou financiamentos para o comércio e os serviços, que até poderão vir a existir disseminados por ações com um caráter mais transversal nas condições de acesso pelas diferentes atividades económicas. Preocupa-nos, sobretudo, que a filosofia orientadora das políticas possa, ao não considerar o papel do comércio e dos serviços, comprometer o resultado pretendido, que deverá ser o de elevar a qualidade de vida e a atratividade das nossas cidades e, conseqüentemente, a sua competitividade, eficiência económica e coesão social.

Por outro lado, assumindo a) que a coerência vertical das políticas públicas consiste em garantir que as práticas de vários órgãos que implementam políticas em diferentes níveis de governação, do Poder Central ao Poder Local, estão alinhadas com os compromissos políticos e se reforçam mutuamente e ainda b) que embora o PNPOT tenha indicações claras sobre a promoção do comércio e dos serviços, a verdade é que não se verifica o necessário princípio de subsidiariedade no desenvolvimento dos documentos estratégicos no âmbito das abordagens integradas de base territorial e da contratualização de fundos comunitários.

Além disso, verifica-se que uma grande parte dos textos dos programas atuais não valoriza devidamente o papel dos principais atores do «fazer cidade», que são as pessoas que habitam, trabalham ou visitam as cidades, vilas ou áreas metropolitanas, as empresas e as instituições de todo o tipo. Ou seja, não parece estar assumido com o relevo desejável que o sucesso das ações depende, em grande medida, de um trabalho cooperativo na conceção das ações, na sua execução e na adoção de modelos de gestão integrados e colaborativos.

- 12.** Considerando o que ficou dito, entende-se que os programas de investimento associados a projetos de regeneração e requalificação urbana inscritos nos programas do PT2030 devem contemplar, necessariamente:

- a)** Ações que visem a concretização de políticas de planeamento urbano pré-existent, salvaguardando o caráter integrado das ações setoriais para o comércio e serviços e a transversalidade, em especial, dos objetivos ambiental, digital e de mobilidade;
- b)** Ações de requalificação e inovação do comércio e serviços, presentes, também elas, em políticas de planeamento comercial (cartas de urbanismo de comércio e serviços);
- c)** Ações baseadas numa concretização protocolada entre o público (nomeadamente, as Câmaras Municipais) e o privado (nomeadamente, os operadores económicos destes setores representados pelas suas estruturas associativas empresariais), de forma a assegurar que os princípios de uma filosofia de «urbanismo comercial» estão presentes em todas as ações a promover.

13. Neste quadro, será reconhecido que o turismo tem dado um contributo essencial na requalificação urbana, especialmente nos espaços consolidados das maiores cidades do país. Mas o turismo não é uma realidade cuja estratégia possa ser pensada considerando apenas um setor ou as atividades a ele diretamente associadas (como sejam a hotelaria, a restauração, os transportes ou as ofertas culturais e de lazer predominantemente visitadas por turistas) e, com isso, desligando-o de uma política de cidade integrada. O destaque que é hoje dado nos apoios das políticas de cidade ao turismo só faz verdadeiro sentido se a política de turismo estiver assente no **conceito de atratividade sustentável**. Se assim não for, os apoios ao turismo só numa escassa medida podem ser considerados como fazendo parte de uma política de cidade. Olhar para o turismo apenas em razão das receitas que gera e do seu impacto no saldo da nossa balança externa é manifestamente redutor e, acima de tudo, não garante a sua sustentabilidade futura (económica, ambiental e social) a qual só pode ser alcançada através de uma política desenvolvida no quadro de uma abordagem integrada e de diversificação e elevação da qualidade das múltiplas ofertas que respondem às solicitações daqueles que nos visitam.

14. Assim, propõe-se que:

a) Seja incentivada a realização de **Cartas Estratégicas de Urbanismo de Comércio e Serviços** por parte de todas as áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais de Portugal, onde sejam identificadas as áreas que serão objeto de **projetos de regeneração e/ou requalificação urbana** e elaborados diagnósticos prospetivos dos seus sistemas de comércio e serviços, devendo incluir:

- Um esquema de organização dos sistemas comerciais e de serviços, com uma indicação clara dos principais centros de comércio e serviços, dos núcleos de proximidade e os de influência regional, dos parques logísticos e espaços especializados de influência supra-concelhio, bem como das áreas subequipadas;
- A avaliação dos sistemas de comércio e serviços relativamente às suas potencialidades e constrangimentos face à satisfação das necessidades da população e à sua desejada evolução no tempo, definida em torno de uma visão de futuro consensualizada de forma colaborativa;
- Uma estratégia de ação, orientada para a construção de um futuro desejado, atendendo à sustentabilidade, coesão e competitividade do sistema.

Estas cartas devem ser vistas como um instrumento imprescindível para que os poderes públicos avaliem os pedidos de licenciamento de novos empreendimentos, permitindo-lhes também atuar quer ao nível do aconselhamento, quer da promoção ou do desincentivo à instalação de novos estabelecimentos, de acordo com preocupações de equilíbrio e de diversificação do sistema e da geografia comercial.

Por outro lado, os Planos de Desenvolvimento Regional, os Planos Diretores Municipais e os Planos de Urbanização, em linha com as orientações do PNPOT, devem considerar de forma efetiva o comércio e serviços, em estreita relação com o território, conferindo-lhes a importância que estas atividades têm na organização e funcionamento da cidade e das áreas urbanas em geral.

b) Os projetos de **regeneração/requalificação urbana** a financiar no quadro do 2030 devem obedecer a uma **filosofia de «urbanismo comercial»** e assumir uma «eficiência coletiva», sendo realizados com base em projetos promovidos a partir de candidaturas das comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas, mas com um âmbito geográfico de intervenção intramunicipal ajustado às necessidades específicas que cada município entenda como mais conveniente, de acordo com uma lógica de parceria público-privada, com o envolvimento de estruturas associativas representativas de comércio e serviços, visando:

- I.** Promover uma política de cidade ancorada no contributo do comércio e dos serviços, com a necessária articulação com o turismo, a cultura, o património, as acessibilidades, a mobilidade, a sustentabilidade ambiental e energética e a adaptação e mitigação climáticas, entre outros domínios que, em cada caso, se considerem relevantes;
- II.** Ligar o espaço público aos espaços de concentração ou de desenvolvimento de unidades de comércio e serviços, com o objetivo de captação e retenção de fluxos turísticos, assim como o de promover serviços de proximidade, ou outros que se considerem relevantes nas Cartas Estratégicas de Comércio e Serviços;
- III.** Dinamizar abordagens valorizadoras da qualidade de vida e da experiência de fruição de residentes e turistas (considerando as orientações apropriadas à natureza e aos objetivos de intervenção em cada caso);
- IV.** Apoiar projetos de empresas/estabelecimentos visando ajustar os espaços comerciais e de serviços aos princípios e valências do urbanismo comercial, incluindo consultoria orientada para a reorganização do espaço privado em interação com o espaço público, investimentos em obras e equipamentos necessários à remodelação e reabilitação, que incluam soluções ambientalmente mais sustentáveis e par de ações promocionais ou de participação em iniciativas conjuntas;
- V.** Combater a sazonalidade das atividades, a falta de ofertas de emprego adequadas, o despovoamento de áreas de baixa densidade e o distanciamento da oferta à residência;
- VI.** Promover a gestão integrada de base territorial, através de uma unidade de gestão constituída pela autarquia por uma estrutura associativa das empresas⁴ localizadas nas áreas intervencionadas e por representantes dos cidadãos, para que se integrem, corretamente, os conceitos de sinergia e de partilha de responsabilidades e recursos associados ao conceito do urbanismo comercial.

⁴ Nesta estrutura também poderão estar representadas individualmente empresas aí localizadas.

15. Os projetos de **regeneração/requalificação urbana** devem contemplar todas as atividades de serviços (incluindo as turísticas) com impacto no espaço urbano e poderão abranger, nomeadamente, os seguintes tipos de investimento:

- Obras de requalificação de espaços públicos que estejam diretamente articulados com os espaços de comércio e serviços e que promovam a revitalização da cidade das pessoas e com as pessoas (acessibilidade, mobilidade, sustentabilidade, adaptação e mitigação climáticas ...);
- Obras de restauro/reabilitação de espaços comerciais desde que associados com o espaço público (esplanadas, exposição na via pública, fachadas de estabelecimentos, iluminação, etc.);
- Recuperação de espaços devolutos ou com necessidade de reconversão (públicos ou privados), desde que destinados a comércio e serviços;
- Criação de estruturas logísticas integradas ("B to B" e "B to C") que visem promover a sinergia e cooperação entre diferentes fornecedores de serviços, reforçando a lógica de comércio de proximidade;
- Criação de espaços comerciais de utilização coletiva e multifuncional ("*repair café*", "*ateliers de serviços ao consumidor*", entre outros);
- Transformação de lojas devolutas em "*living labs*", apoiando a instalação de novos empreendedores através de programas de apoio ao arrendamento, de duração limitada;
- Recuperação ou valorização do carácter identitário de estabelecimentos históricos, por via, designadamente, do apoio a investimentos em obras e equipamentos de reversão de processos de descaracterização;
- Concursos de ideias e instalações temporárias de arte urbana em espaço público que reforcem a atratividade de ruas e praças;
- Reforço a cumplicidade das comunidades com o comércio local, designadamente com ações de comunicação e marketing;
- Melhoria da mobilidade/acessibilidade a pessoas e micrologística;
- Criação e funcionamento de estruturas de gestão conjunta, envolvendo as instituições e agentes relevantes, com o propósito de responder aos problemas específicos de cada área comercial e tendo por base um diagnóstico estratégico;
- Realização de ações coletivas que reforcem a presença do "comércio na rua" (ex: "dia sem carros" e "o comércio ocupa o espaço da rodovia").

Os projetos deverão ter como promotores, pelo menos, uma estrutura de poder local e uma associação do setor do comércio e serviços, que serão a base de governança e gestão concebida expressamente para responder aos problemas específicos de cada área comercial, visando aumentar a vitalidade e viabilidade do ecossistema comercial definido na Carta Estratégica de Urbanismo Comercial. As ações e projetos a implementar em cada área devem ser determinados, necessariamente, a partir de um diagnóstico estratégico realizado em cada projeto, desenvolvido em articulação com os vários agentes da esfera pública e privada, integrando todos os ramos de atividade do comércio e serviços, em particular os ligados à vida quotidiana dos consumidores/utentes dos espaços urbanos. O estabelecimento destas parcerias entre público e o privado deve visar uma gestão integrada, envolvendo os atores que pelo seu conhecimento e competências possam contribuir para o uso mais eficiente dos recursos e a melhoria da competitividade e sustentabilidade das empresas e das áreas comerciais.

Neste quadro, destaca-se a possibilidade de constituição de **laboratórios-vivos urbanos** (*urban living labs*), entre outros formatos experimentais, o que pode permitir abordagens que assegurem um elevado nível de participação das partes interessadas e promover a melhoria da vida urbana. Além deste caso, outras iniciativas conhecidas com impacto em cidades europeias, podem ser estudadas e replicadas nos projetos de regeneração e reabilitação urbanas. Também o envolvimento da comunidade educativa presente em cada uma das áreas sob intervenção, especialmente universidades e politécnicos, deve contribuir para a dinamização do processo de planeamento e gestão.

Em síntese, pretende-se, como efeitos esperados deste conjunto de ações:

- a) Promover o ordenamento comercial das áreas intervencionadas;
- b) Contribuir para a revitalização dos espaços urbanos;
- c) Promover o policentrismo e o comércio de proximidade;
- d) Reforçar a atratividade dos espaços urbanos;
- e) Modernizar e qualificar a oferta de bens e serviços;
- f) Dinamizar o comércio *online* e uma economia de partilha;
- g) Preservar e valorizar os produtos locais e o património material e imaterial;
- h) Dinamizar a economia circular;
- i) Promover o empreendedorismo e a inovação;
- j) Fortalecer as dinâmicas comerciais, culturais e criativas em contexto urbano;
- k) Reforçar os negócios associados a novos conceitos (comércio sustentável, comércio justo, comércio e serviços de partilha, entre outros);

16. O documento agora disponibilizado termina uma primeira fase de sistematização de uma visão de referência. Este documento constitui, agora, o ponto de partida para três análises mais focalizadas.

A primeira diz respeito ao próprio conceito de comércio e serviços. Transformações recentes, como o crescente impacto do digital, as novas dinâmicas de distribuição de bens e prestação de serviços ou o esbatimento das fronteiras tradicionais entre comércio e serviços, impõem uma visão mais abrangente, integrada e multiescalar dos novos ecossistemas de comércio e serviços. O debate a desenvolver, embora seja de natureza conceptual, tem implicações práticas muito relevantes quanto à definição do universo "comércio e serviços", tanto do ponto de vista da sua delimitação como dos vários segmentos que o constituem e do modo como se articulam entre si. Esta análise dará lugar a um curto documento conceptual sobre "Os ecossistemas de comércio e serviços, hoje".

A segunda análise visa identificar e sistematizar orientações estratégicas e operacionais que permitam declinar nos programas regionais de ordenamento do território (PROT) e, por essa via, nos planos directores municipais (PDM) as opções sobre comércio e serviços presentes no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT). Esta tarefa é tanto mais oportuna quanto se encontram atualmente em fase final de elaboração os PROT das regiões Norte e Centro, sendo ainda indispensável que os PROT em vigor noutras regiões do país sejam alvo de revisão. Esta definição de orientações estratégicas e operacionais que visam aumentar a coerência vertical entre instrumentos de gestão territorial com escalas de intervenção distintas irá basear-se num processo de construção colaborativa com forte envolvimento das CCDR, da Direção-Geral do Território e ainda com as instituições competentes das regiões autónomas. Esta análise permitirá produzir um documento com orientações estratégicas e operacionais para uma adequada integração das atividades de comércio e serviços em documentos municipais, com destaque para os PDM.

A terceira análise tem como objetivo clarificar as fontes de financiamento mais adequadas para as intervenções agora propostas de "urbanismo comercial" de nova geração, nomeadamente no que se refere aos Programas Operacionais Regionais. A análise, que será também desenvolvida de forma colaborativa com as entidades pertinentes, tem uma dupla finalidade: por um lado, avaliar até que ponto as preocupações e perspetivas identificadas neste documento estão efetivamente contempladas no Portugal 2030, propondo formulações e condições alternativas sempre que considerado necessário; por outro, disponibilizar aos potenciais beneficiários um "guia de utilizador" de apoio à decisão, que pela sua clareza, simplicidade e adequação aumente as condições de sucesso das propostas apresentadas no âmbito de concursos financiados por fundos europeus.

Por fim, este documento pretende ser a base de um debate e como tal um ponto de partida para a recolha de contributos tendo por objetivo a operacionalização de uma política de desenvolvimento territorial orientada para o contexto urbano que considere a importância e responsabilidade do comércio e dos serviços e ter tradução, em especial, nos novos PROTs revistos.

Contribuíram e Subscrevem este documento:

- **Anabela Anjos** (Secretária-Geral da Associação Comercial, Industrial e Serviços de Bragança)
- **Carla Salsinha** (Presidente de Direcção da União das Associações de Comércio e Serviços)
- **Clotilde Cavaco** (Arquitecta)
- **Filipe Miranda Ferreira** (Professor Universitário ISCSP/ULisboa, Secretário Executivo da AML)
- **Herculano Cachinho** (Geógrafo, Professor do IGOT)
- **João Ferrão** (Geógrafo, Investigador do Instituto Ciências Sociais da Universidade de Lisboa)
- **José Alberto Rio Fernandes** (Geógrafo, Professor na UP)
- **José António Cortez** (Economista, Director-Executivo do Observatório)
- **José Félix Ribeiro** (Economista, Professor Universitário)
- **José Luis Gaspar** (Presidente da C. M. Amarante)
- **Lino Ferreira** (Presidente de Direcção da Ass. Comércio, Indústria, Serviços e Turismo da Região de Leiria)
- **Leopoldo Rodrigues** (Presidente da C. M. Castelo Branco)
- **Miguel Ângelo Fonseca** (Arquitecto)
- **Paulo Fernandes** (Presidente da C. M. Fundão)
- **Pedro Guimarães** (Geógrafo, Professor do IGOT)
- **Rui Marques** (Director Geral da Associação Empresarial de Braga)
- **Sandra Oliveira** (Vereadora da C. M. Lagos)
- **Sérgio Lorga** (Economista, Consultor da CCP)

Colaboraram ainda, e deram contributos para este documento as seguintes entidades públicas:

- Agência Portuguesa do Ambiente (APA)
- Direcção-Geral das Actividades Económicas (DGAE)
- Direcção-Geral do Território (DGT)
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo (CCDR Alentejo)
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDR Centro)
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR LVT)
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR Norte)

ccp.pt



CCP

CONFEDERAÇÃO
DO COMÉRCIO E SERVIÇOS
PORTUGAL