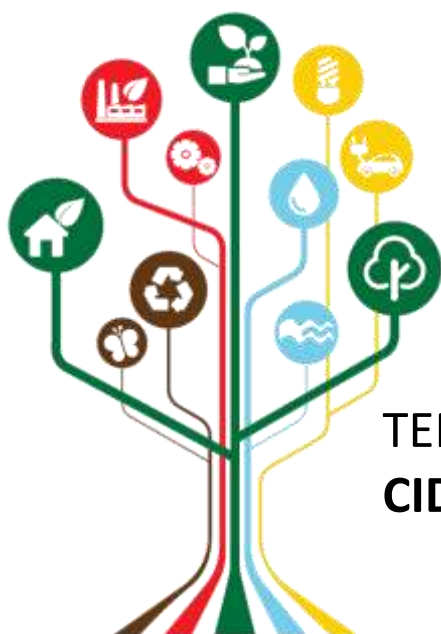


SÍNTESE DA SESSÃO DE DISCUSSÃO PÚBLICA
“COMPROMISSO PARA O CRESCIMENTO VERDE
EM PORTUGAL – CIDADES E TERRITÓRIO”



TEMA:
CIDADES E TERRITÓRIO

Compromisso para o
CRESCIMENTO VERDE



SÍNTESE DA SESSÃO DE DISCUSSÃO PÚBLICA “COMPROMISSO PARA O CRESCIMENTO VERDE EM PORTUGAL – CIDADES E TERRITÓRIO”

(Associação Comercial do Distrito de Viseu, Viseu, 18/11/2014)

António Alvarenga - Relator para o Crescimento Verde

Miguel Déjean Guerra – APA

29/01/2015

Esta síntese apresenta uma proposta de organização das principais ideias e sugestões discutidas na sessão, não associando especificamente uma pessoa/entidade a cada ideia ou sugestão mas identificando, sob a forma de lista, os intervenientes no debate. Trata-se de uma síntese da responsabilidade do relator, aberta a alterações/adendas futuras e não comprometendo nenhum dos intervenientes. Visa preparar o enriquecimento do processo e do documento do CCV, promovendo a discussão técnica sobre o tema mas também a participação de “não-especialistas”.

Conteúdo

Enquadramento.....	3
Principais ideias debatidas e sugestões apresentadas durante a sessão	5
1. Cidades, crescimento e novas funções na globalização	5
2. Sustentabilidade e competitividade das cidades	7
3. Cidades e ordenamento do território	9
4. A inserção das atividades económicas no espaço urbano: comércio e serviços	11
Lista de pessoas e entidades que contribuíram, durante a sessão, para os conteúdos aqui sintetizados:	13



Enquadramento

Estamos num momento chave: é essencial estabelecer uma visão pós-troika de desenvolvimento de longo prazo, alinhada com as grandes tendências pesadas internacionais, tais como a emergência de economias, a concorrência e pressão sobre os recursos naturais, as crescentes consequências das alterações climáticas, a globalização económica, a fragmentação geopolítica, a competição por talentos e por investimento direto estrangeiro ou a aceleração das divergências demográficas globais.

O lançamento do Compromisso para o Crescimento Verde (CCV)¹ visa promover a transição para um modelo de desenvolvimento que compatibilize as vertentes económica, social e ambiental, no qual diferentes setores desempenhem o seu papel de uma forma integrada, fomentando sinergias no sentido de ultrapassar os importantes desafios que se colocam a Portugal. A crescente tomada de consciência, por parte dos agentes, da sinergia entre economia e sustentabilidade, entre competitividade e valorização ambiental, tem um imenso potencial a desenvolver.

O CCV apresenta iniciativas novas e retoma/sublinha outras já existentes, procurando uma coerência estratégica multisectorial e o estabelecimento de um compromisso de longo prazo que contribua para a estabilidade nas ambições e nos objetivos estratégicos, sem comprometer as diferentes opções ao nível dos modelos de gestão. Propõe uma visão-ambição, concretizada através de um conjunto de objetivos e metas que pretendem ser mobilizadores, indo um pouco mais além do que parece alcançável nas condições “business-as-usual” e constituindo-se, desta forma, como referências de monitorização e alavancas para a inovação e a eficiência.

O CCV assume que pelo menos tão importante quanto o conteúdo do Compromisso é o processo de participação e de co-responsabilização na sua formulação e implementação. Assume ainda que impactos menos diretos como o aumento do alinhamento e a mobilização de longo prazo da sociedade portuguesa, a projeção internacional do país e a sua atratividade, a retenção e atração de talentos e a internacionalização de empresas e projetos, são pelo menos tão importantes como os impactos mais diretos do processo e das iniciativas nele incluídas.

Neste contexto, está em curso um processo ativo de consulta pública do CCV, durante o qual se pretende que os temas que constituem as bases do compromisso sejam explorados e debatidos pelos diferentes agentes, de modo a identificar oportunidades, fragilidades ou constrangimentos e a contribuir para a concertação de interesses, conferindo consistência e robustez ao compromisso a retratar no documento final.

A 5ª conferência temática de iniciativa MAOTE do processo de discussão pública do CCV, dedicada ao tema “Cidades e Território”, teve lugar no dia 18 de novembro de 2014 no Salão Nobre da Associação Comercial do Distrito de Viseu em Viseu. Teve como entidades organizadoras a CCP - Confederação de Comércio e Serviços de Portugal² com o apoio da ACDV - Associação Comercial do Distrito de Viseu³.

¹ Para toda a informação sobre o Compromisso para o Crescimento Verde ver:

<http://www.crescimentoverde.gov.pt/compromisso/>.

² <http://www.ccp.pt/>.

³ <http://www.acdv.pt/>.



Apesar de ter estado em discussão a globalidade do documento subjacente ao CCV, o debate teve um enfoque particular, como é natural, em temáticas diretamente relacionadas com as **5 iniciativas do tema “Cidades e Território” apresentadas no documento que serve de base à discussão pública**⁴:

CT 1: Aplicar o Regime Excepcional de Reabilitação Urbana que altera as regras de conservação, alteração, reconstrução e ampliação de edifícios antigos; critério de sucesso: Peso relativo da reabilitação do edificado habitacional convergir com a média europeia (hoje, 10% em Portugal e 37% na UE) (enquadramento: Lei nº 31/2014 de 30 de maio (Solos e Ordenamento)⁵;

CT 2: Criar e implementar um instrumento financeiro de apoio à regeneração urbana; critério de sucesso: Aumentar o número de arrendamentos nos centros históricos em 10% até 2020 e 25% até 2030 (enquadramento: Lei nº 31/2014 de 30 de maio (Solos e Ordenamento)⁶);

CT 3: Criar programas municipais ou intermunicipais de desenvolvimento urbano sustentável que promovam a valorização dos espaços públicos e transportes limpos e eficientes; critérios de sucesso: (a) Melhoria da qualidade do ar urbano; (b) Diminuição do nível de ruído; (c) Aumento dos espaços públicos e áreas verdes; (d) Número de cidades abrangidas; (e) Km de vias para modos suaves de deslocação (enquadramento: Lei nº 31/2014 de 30 de maio (Solos e Ordenamento)⁷);

CT 4: Criar e aplicar o índice de sustentabilidade urbana que promova competição saudável entre as cidades, com possíveis benefícios ao nível de financiamento; critérios de sucesso: (a) Melhoria da classificação das cidades; (b) % de cidades avaliadas acima de um determinado valor do índice estabelecido;

CT 5: Assegurar uso racional e eficiente do solo, limitando a expansão urbana, concentrando no PDM todas as regras de ordenamento, erradicando o solo urbanizável, simplificando procedimentos, introduzindo um novo regime económico-financeiro e promovendo soluções de planeamento intermunicipais; critérios de sucesso: (a) Manter grau de artificialização do solo 5% (448401 ha) - manter em 2020 e 2030 (Fonte COS 2010); (b) Infraestrutura verde consolidada até 2030 (enquadramento: Lei nº 31/2014 de 30 de maio (Solos e Ordenamento)⁸; Infraestrutura Verde - COM (2013) 249 final⁹; *EU Biodiversity Strategy 2020* – COM (2011) 244 final¹⁰).

⁴ Ver p.70 da proposta de CCV (<http://www.crescimentoverde.gov.pt/compromisso/>).

⁵ Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, Lei nº 31/2014 de 30 de Maio, Diário da República nº 104, Série I de 30/05. Ver em <https://dre.pt/application/file/25346138>.

⁶ Idem.

⁷ Idem.

⁸ Idem.

⁹ COM (2013) 249 final - Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões “Infraestrutura Verde - Valorizar o Capital Natural da Europa” (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0249&from=PT>).

¹⁰ COM (2011) 244 final - Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020 (http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/1_EN_ACT_part1_v7%5B1%5D.pdf).



Principais ideias debatidas e sugestões apresentadas durante a sessão

1. Cidades, crescimento e novas funções na globalização

A temática das cidades e território é, pela sua natureza, absolutamente transversal. Respeita aos lugares onde se situam e desdobram as múltiplas valências das sociedades modernas e, por via da ação humana, se produz conhecimento, riqueza, crescimento económico e desenvolvimento.

Portugal debate-se desde há muito tempo com um sério problema de crescimento. O facto de Portugal não registar crescimento significativo há muitos anos, limita-nos na capacidade de acompanhar a evolução dos mercados globais e de responder com uma sofisticação de oferta que vá ao encontro dos novos perfis de consumo e da procura proveniente do exterior.

Portugal deve fazer uso dos ativos estruturais de que dispõe, os quais deve alavancar no sentido de conseguir uma aceleração do crescimento, transformando-os em macro fatores fundamentais para a atratividade e logo competitividade das cidades.

De entre os vários macro fatores de atratividade que distinguem Portugal, são de destacar:

- Localização e acesso a espaços, com um posicionamento periférico na Europa mas central na parceria transatlântica de comércio e investimento;
- Conexões internacionais herdadas da história e da geografia;
- Clima, ambiente, recursos naturais, património e qualidade de vida;
- Novos polos de conhecimento e novas competências, que resultam da disponibilidade de um *pool* alargado e diverso de qualificações e de talentos, acumulado ao longo dos últimos trinta anos, fruto do maior investimento na formação de recursos humanos da história moderna portuguesa;
- Competências tradicionais nas áreas da indústria e engenharia que podem beneficiar de grandes vagas de investimento globais.

Só com a exploração destes macro fatores, que necessitam de ser complementados com melhorias significativas no que podemos designar por “ambiente de negócio”, poderá a globalização proporcionar a Portugal um conjunto de oportunidades associadas à exploração das grandes vagas de investimento globais. O aproveitamento de algumas dessas oportunidades poderá começar por passar pela identificação de entidades que no mundo procurem localização para segmentos das cadeias de valor que organizam à escala global.¹¹

As cidades, em particular, desempenham hoje um papel central no novo paradigma de desenvolvimento, que tem vindo a emergir e a afirmar-se progressivamente. No contexto da globalização adquiriram uma importância sem precedentes, afirmando-se, muitas vezes mais do que os próprios Estados-nação, como as protagonistas das redes transnacionais, verdadeiros *hubs* de economia, cultura e conhecimento. Por elas passa inexoravelmente a possibilidade de crescermos e nos projetarmos globalmente.

¹¹ Ver apresentação na base à intervenção de José Manuel Félix Ribeiro. Disponível em <http://www.crescimento Verde.gov.pt/pagina-inicial/downloads/>.



A retoma do crescimento em Portugal tem que assentar numa nova vaga de investimento para a exportação, não apenas de bens e serviços, mas também de conteúdos e de conceitos, ou seja, de conhecimento, capaz de abrir oportunidades no mercado exterior e de contribuir para a diversificação e sofisticação da carteira de atividades.

Paralelamente, a retoma do crescimento, em particular num período de contração da procura interna, exige uma dinâmica assente na atração de rendimento vindo do exterior. Não apenas através do turismo, mas também através do acolhimento de dezenas de milhares de novos residentes permanentes e não permanentes vindos da Europa o que, potencialmente, pode contribuir para a dinamização das atividades imobiliárias e de construção, valorizando ativos hoje acumulados como crédito mal parado.

Portugal deve tirar partido da grande vaga em permanência que é a urbanização a nível global, e que pressupõe a edificação de cidades que à partida sejam mais resilientes do que as que herdámos e temos hoje. Alinhar um número significativo de atividades portuguesas exportadoras, capitalizando as já referidas competências tradicionais pré-existentes nas áreas da indústria e engenharia, com esta tendência global de urbanização maciça e sustentável, significa criar as necessárias oportunidades de exportação de bens, de serviços, de conceitos, que são de grande importância para o nosso país.¹²

Como referido, Portugal dispõe de clima, ambiente, património histórico e qualidade de vida muito atrativos para o turismo e para residentes permanentes e não permanentes. Para a satisfação destes públicos, não basta a tradicional oferta de sol e praia a que, mais recentemente, se adicionou também o golf. É necessário o desenvolvimento de produtos diferenciados que tenham a capacidade de apelar a públicos-alvo distintos, sejam eles a geração dos *baby boomers* ou as gerações mais jovens, fluentes nas tecnologias de informação e comunicação e ativas nas redes sociais.

A resposta poderá estar na conceção de produtos para o mercado imobiliário que reúnam e organizem locais hoje rarefeitos em termos de população mas suscetíveis de serem reconfigurados para espaços de residências secundárias e de acolhimento de grupos, e na criação de “pérolas” nas cidades (locais densos de significado – resultante da valia do património histórico-cultural e dos eventos e experiências que este permite – em conjunto com o ambiente envolvente), já que só elas se negociam no mercado internacional e nelas reside o maior potencial de atração de capital e pessoas e, por conseguinte, de geração de rendimento. Ao desenvolvimento destas zonas urbanas de grande valor está subjacente a admissão de que a regeneração de uma parte dos centros históricos se fará no sentido da sua gentrificação, com os segmentos de maior poder de aquisição a valorizarem o estar num centro histórico, fruindo de uma herança histórico-cultural que em muito ultrapassa a mera dimensão física do espaço. Seria importante promover a propriedade e o controlo desses centros por parte de investidores institucionais portugueses.

A localização e o acesso a espaços de Portugal oferece potencialidades extremamente interessantes que interessa explorar. Como referido, temos uma posição periférica na Europa, mas central na parceria transatlântica de comércio e investimento. Somos centrais na movimentação de mercadorias e passageiros e podemos valorizar a nossa posição/localização para certos segmentos de negócio que nos interessem e apresentem os maiores potenciais de crescimento.

¹² Ver vídeo da intervenção de José Manuel Félix Ribeiro. Disponível em <http://www.crescimentoverde.gov.pt/agenda/videos/>.



Em conclusão, para retomarmos o crescimento, necessitamos de levar a cabo quatro tarefas essenciais: atrair rendimento; exportar serviços, conteúdos e conhecimento; recentrar a tradição industrial nos segmentos de maior procura no mercado mundial; e valorizar a nossa localização geográfica, tornando-a apelativa para os operadores globais¹³.

2. Sustentabilidade e competitividade das cidades

A globalização, a economia do conhecimento e os novos desafios ambientais forçam uma revisão na conceção da cidade - das “cidades” de hoje para as regiões urbanas do futuro que disponham de múltiplas capacidades para competir e de condições para serem resilientes. A resiliência está diretamente ligada à sustentabilidade e à competitividade das cidades.

Propõe-se uma análise da sustentabilidade das cidades assente em quatro pilares fundamentais¹⁴:

- As formas da cidade: a urbanização nas últimas décadas caracterizou-se por uma forma de crescimento em “mancha de óleo” que encontrou impulso e sustentação na categoria económica que podemos designar de “geração da renda da terra” à qual a forma da cidade está intimamente ligada. A expansão da periferia das cidades em “mancha de óleo” é um resultado da possibilidade de acesso à renda fundiária que foi partilhado por muitos e de alguma forma democratizou a riqueza. Pôr hoje fim ao crescimento das cidades em extensão terá como consequência a explosão da renda da terra no interior das nossas cidades;
- A proteção da cidade: os impactos das alterações climáticas determinam já hoje a classificação de inúmeras áreas urbanas como ameaçadas. Podem induzir situações de *stress* hídrico, de risco de inundações, de risco de elevação do nível das águas do mar. Se a estes juntarmos riscos como o risco sísmico, estamos perante cenários potencialmente devastadores. Lisboa é a esse título um caso paradigmático. A função de proteção das cidades, que se traduz essencialmente na salvaguarda da segurança das pessoas, assume, assim, um papel fundamental.
- A edificação da cidade: é necessária uma cuidadosa gestão da edificação das cidades para garantir a sua compatibilidade com a forma, assegurando ao mesmo tempo, através do desenho e conceção, dos materiais utilizados, da incorporação de tecnologia e dos métodos construtivos aplicados, que os edifícios sejam mais eficientes na gestão dos recursos, nomeadamente energia, água, etc.
- O funcionamento da cidade: este pilar respeita a todos os sistemas que operam na cidade, apoiados nas infraestruturas que nela se encontram, desde o sistema de transportes, de recolha e gestão de resíduos, de fornecimento de água, de produção e fornecimento de energia, de tratamento de águas residuais, de telecomunicações, etc., que deverão fazer uma utilização mais eficiente dos recursos enquanto, simultaneamente, reduzem as suas emissões de GEE – Gases com Efeitos de Estufa.

A sustentabilidade global das cidades vai, assim, depender da implementação de políticas públicas diferenciadas.

A proteção das cidades, por exemplo, remete para políticas de prevenção e resposta ao *stress* hídrico, à subida do nível do mar, a inundações, ao risco sísmico, entre outros. O funcionamento da cidade, por sua vez, remete para políticas de distribuição de energia, de eficiência energética, de mobilidade híbrida

¹³ Ver vídeo da intervenção de José Manuel Félix Ribeiro. Disponível em <http://www.crescimentoverde.gov.pt/agenda/videos/>.

¹⁴ Ver apresentação na base à intervenção de José Manuel Félix Ribeiro. Disponível em <http://www.crescimentoverde.gov.pt/pagina-inicial/downloads/>



e elétrica, de integração do ciclo urbano da água, para que a água recuperada dos efluentes seja reutilizada para consumos não humanos, e para políticas de comunicações e virtualidade, sendo aqui de salientar a crescente importância e alcance destas últimas, com muitas funções da cidade a desenrolarem-se já no ciberespaço e não no espaço físico., No que se refere à dimensão relativa às formas da cidade, a sustentabilidade requer, em primeiro lugar, a existência de espaços urbanos multifuncionais que congreguem funções distintas: habitação, serviços, comércio, pondo fim a uma especialização do espaço físico com elevados custos ambientais, nomeadamente devido às deslocações que implica. Em segundo lugar, requer a densificação do espaço urbano e, em terceiro lugar, a integração do verde no espaço urbano, terminando com a fronteira entre o verde e o cinzento do betão. A presença de espaços verdes no meio das estruturas edificadas é de primordial importância para a “respiração” das cidades. Finalmente, na edificação das cidades, apresenta-se como crítica a convivência dos edifícios com a água, especialmente no caso de cidades costeiras em que há exposição aos riscos de subida do nível do mar e erosão da orla costeira. Muito importante é também a “inteligência” e a autonomia dos edifícios bem como a oferta de espaços e horizontes aos residentes. O espaço e o horizonte asseguram a privacidade, para além do benefício do gozo da paisagem. Deve ser questionada a geração de renda urbana assente na compactação da construção que não respeite parâmetros mínimos de espaço e obstrua por completo o acesso visual à paisagem.

Relativamente à competitividade das cidades, ela depende de alguns vetores fundamentais:

- Dos bens, serviços, conceitos e conteúdos que a cidade tem para oferecer ao exterior, e que têm a sua origem quer nos *clusters* de atividade e empresas, quer nos polos de conhecimento e de criatividade, dependendo ambos da disponibilidade de um conjunto diversificado de qualificações e talentos;
- Dos ativos que poderão tornar a cidade mais atrativa para quem nela reside, trabalha e investe, de que se podem destacar os seguintes:
 - Acessibilidades nacionais e internacionais e mobilidade sustentável;
 - Conectividade digital e utilização intensiva da virtualidade;
 - Serviços de educação e formação ao longo da vida;
 - Qualidade dos serviços de saúde e proteção social;
 - Património histórico e cultural valorizado;
 - Atividade cultural vibrante e amplamente participada, e entretenimento;
 - Boa gestão ambiental, amenidades e paisagem;
 - Disponibilidade de habitação a custos acessíveis e qualidade da estética urbana;
 - Reduzida criminalidade e marginalidade social;
- Da rede de conexões, parcerias e geminações que estabelecer com outras cidades prósperas, inovadoras e dinâmicas – em que autarquias, universidades, empresas multinacionais presentes na cidade, clubes desportivos, instituições culturais, etc. podem ter um papel importante.

Neste âmbito, refira-se a estratégia “Cidades Sustentáveis 2020”¹⁵, em fase adiantada de preparação pelo Governo, que pretende apresentar uma proposta de âmbito nacional mas aplicável ao nível local, com o objetivo de garantir um futuro mais sustentável para as nossas cidades. No essencial, a estratégia assenta em quatro grandes eixos estratégicos de intervenção, que traduzem uma visão significativamente mais integrada da cidade, do que a vigente até aqui. São eles: a inteligência e a

¹⁵ Ver intervenção do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza, Miguel de Castro Neto. Disponível em <http://www.crescimentoverde.gov.pt/agenda/videos/>.



competitividade; a sustentabilidade e a eficiência; a inclusão e o capital humano; e a territorialização e a governança. A título de exemplo, estarão aqui contempladas, não apenas a reabilitação urbana, mas também outros aspetos como a problemática da mobilidade urbana em todas as suas vertentes; a utilização eficiente de recursos com particular enfoque na eficiência energética; a alavancagem do conhecimento e das competências necessárias para orientar o desenvolvimento das nossas cidades no sentido da competitividade, da sustentabilidade e da resiliência.

3. Cidades e ordenamento do território

Grande parte da nossa legislação na área do ambiente e energia resulta da transposição de diretivas comunitárias, o que significa que muito do que se decide em Portugal sobre ambiente e energia depende da nossa capacidade para intervir atempadamente na UE – União Europeia, no desenho dessas políticas. Tal não acontece na temática do ordenamento do território, em que o desenho das políticas é feito a nível local, o que significa que, nesta área, é necessária uma atenção redobrada relativamente às novas tendências internacionais.

É inquestionável a necessidade de dispor de uma política de ordenamento do território organizada no plano nacional, regional e local, consubstanciada em instrumentos legais claros, de fácil aplicação e cujo cumprimento seja objeto de controlo eficaz. Esta é uma área em que grandes oportunidades coexistem com grandes constrangimentos e que necessita de abordagens inovadoras.

Olhando para trás, num esforço para chegar a um diagnóstico da situação atual ao nível do ordenamento do território, das cidades e das respetivas políticas públicas, é observável um primeiro período, com início na década de 70 e que se prolongou por vários anos, de falta de políticas, crescimento desordenado assente numa lógica de baixo custo dos solos urbanizáveis ligada a uma forte permissividade legislativa, o que gerou um crescimento extensivo nas cidades de grande e média dimensão e uma degradação da qualidade de vida nas mesmas, quer nos centros históricos, quer nas zonas de crescimento periférico. Olhando para o mundo, refira-se que a globalização e a inovação financeira trouxeram ciclos imobiliários globais em que a maior parte do capital disponível no mundo é canalizado para um tipo padronizado de aplicação, que é reproduzida à escala global. Vivemos um primeiro ciclo muito grande nos anos 90, que deu origem aos parques de escritórios e aos centros comerciais, a que se seguiu entre 2002 e 2008, um outro que levou à proliferação dos *resorts* turísticos. Foi uma transformação operada no sector imobiliário, com a emergência de um conjunto de operadores que concebem e difundem um tipo padronizado de produto pelo mundo inteiro.

Progressos muito significativos foram feitos nos últimos anos em Portugal, com a existência de planos e programas que cobrem todo o território, uma circunstância que por si só não significa, no entanto, melhor planeamento. Muitas vezes sobre o mesmo território incidem vários destes instrumentos que não comunicam de forma articulada entre si e que se alteram de forma assíncrona ao longo do tempo.

Os processos de revisão dos Planos Diretores Municipais - PDM têm sido excessivamente demorados, chegando a durar dez anos, e enquanto decorrem, alteram-se planos especiais, de albufeira, de orla costeira, de área protegida, fazem-se planos de pormenor, de urbanização, etc. Na impossibilidade de cada cidadão se tornar um especialista em ordenamento do território quando confrontado com tal panóplia de instrumentos, há que reconhecer que nesta área existe um problema, ora de custos de contexto ora de insuficiência na proteção de recursos. A proposta é que o cidadão apenas tenha que conhecer um plano, o PDM, onde se concentrarão todas as regras dispersas por outros planos e programas (o que a Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de



Urbanismo¹⁶ prevê, e está a ser assegurado com a sua concretização através quer do Regime Jurídico de Urbanização e Edificação¹⁷, entretanto já aprovado, quer do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão do Território, a aprovar em breve). Assim, os PDM passarão a ser os únicos instrumentos a vincular cidadãos e empresas, em matéria de regras de utilização do solo. Acresce, ainda no que respeita aos PDM, que estes precisam de ser flexibilizados. Os PDM são hoje demasiado estáticos e especializados, características que não são alheias aos seus demorados processos de revisão. Não é razoável pensar que planos fortemente especializados e rígidos, que demoram 10 anos a serem revistos, possam sobreviver às rápidas e frequentes mutações que sobre o espaço urbano se operam. Pretende-se que, cada vez mais, as regras de ocupação do solo sejam alteradas por via de planos de urbanização e de pormenor, mantendo os PDM uma dimensão mais programática e menos especializada.

Outra dimensão desta problemática é aquela a que o novo regime económico-financeiro procura dar resposta, condicionando a reclassificação de solos rústicos em solos urbanos à viabilidade económico-financeira de projetos, à sua infraestruturização e à garantia da manutenção dessas infraestruturas, o que concomitantemente com a erradicação da categoria de solo urbanizável (o solo expectante que estava reservado para a urbanização mas que não estava programado ou, estando programado, não havia ainda sido executado), contribuirá para que o investimento se redirija para a reabilitação.

Uma política de ordenamento do território tem que contemplar o planeamento urbano. Este, para ser eficaz e permitir um desenvolvimento sustentado das cidades, deve partir de uma abordagem integradora, com especial ênfase para as atividades económicas, cujo modo de inserção espacial (nomeadamente no comércio e serviços) é essencial para o sucesso de uma “política de cidade”. Neste contexto, uma área que, no caso do nosso país, adquire especial importância é o já referido tema da reabilitação. Sobre esta temática, há desde logo que abandonar a noção de que nela não se apostou, nas últimas décadas, por falta de financiamento. De facto, na origem da distância que nos separa da média europeia em volume de negócios do setor da construção alocado à reabilitação urbana está uma falha de mercado, materializada num conjunto de regras que, na prática, tornavam a reabilitação urbana economicamente inoportável ou tecnicamente inviável. O Regime Jurídico Excepcional de Reabilitação Urbana¹⁸ veio dar resposta a esta situação, isentando imóveis em certas condições, por um período de sete anos, do cumprimento de regras e requisitos que colocavam a reabilitação urbana no mesmo nível de exigência da nova construção, inviabilizando-a. A par da atração de investimento, trata-se de reduzir muito significativamente o custo da reabilitação urbana, o que beneficiará os cidadãos, os municípios (que conseguirão atrair mais população jovem para o centro das cidades) e as empresas, em particular o setor da construção que, por virtude da contração recente no investimento, não tem conseguido utilizar o bom nível de qualificações e competências que detém para gerar e manter emprego.

No plano do financiamento, o programa “Reabilitar para Arrendar” será brevemente alargado aos privados, depois de uma primeira fase de apoio aos municípios. Pretende-se estender aos privados que queiram colocar os seus imóveis no mercado de arrendamento, a oportunidade de os reabilitarem. A cidade de Viseu, por exemplo, aproveitou com sucesso a primeira fase deste programa de financiamento, estando já adjudicadas e a começar brevemente as obras de reabilitação de sete edifícios destinados à instalação de quinze casais jovens, o que se sagrará na transferência para o centro da cidade de 50 residentes permanentes, o que terá um efeito económico imediato, contribuindo

¹⁶ Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, Lei nº 31/2014 de 30 de Maio, Diário da República nº 104, Série I de 30/05. Ver em <https://dre.pt/application/file/25346138>.

¹⁷ Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), Decreto-Lei nº 136/2014 de 09/09, Diário da República nº 173/2014, Série I de 09/09. Ver em <https://dre.pt/application/file/56501780>.

¹⁸ Regime Jurídico Excepcional de Reabilitação Urbana, Decreto-Lei nº 53/2014 de 08/04, Diário da República nº 69/2014, Série I de 08/04. Ver em <https://dre.pt/application/file/25344956>.



simultaneamente para a revitalização do centro histórico. Ainda sobre esta temática e continuando a recorrer a Viseu como exemplo, refira-se o Programa “Viseu Viva”, que nas suas múltiplas dimensões contemplou, entre outros, o lançamento de um concurso para conceção e exploração de um hostel no centro histórico; a aquisição recente de um edifício no centro histórico para onde serão deslocalizadas as Águas de Viseu com os seus 170 funcionários; e a instalação, no próximo ano, de uma escola profissional, também no coração do centro histórico, o que se traduzirá na transferência de 450 alunos, para o centro da cidade. São ainda de salientar outras iniciativas, como o Pacote Fiscalidade Amiga para moradores e investidores, que prevê a redução do IMI - Imposto Municipal sobre Imóveis para proprietários que invistam em reabilitação, e o Programa de Reabilitação de Fachadas, ambos já a decorrer.¹⁹

4. A inserção das atividades económicas no espaço urbano: comércio e serviços

A já mencionada inserção no espaço urbano das diferentes atividades económicas (nomeadamente comércio e serviços) é essencial para o sucesso de uma “política de cidade” e não pode, nem ser o mero resultado das ofertas livremente orientadas pelo sector imobiliário, nem estar condicionada por critérios protecionistas que limitem a pluralidade das ofertas ou uma saudável e leal concorrência. As regras devem basear-se em critérios de ordenamento e de gestão espacial, orientados para a coesão, o equilíbrio e a qualidade do espaço urbano e a satisfação não apenas das necessidades materiais das pessoas mas também da qualidade de vida (a começar na vertente ambiental) das cidades. Nesta área, a gestão dos instrumentos de política deve fazer-se preferencialmente na base de uma parceria entre o público e o privado (Câmaras / Associações), no “interface” entre a organização do espaço público e a qualificação do serviço prestado a nível das empresas e respetivos estabelecimentos.

As zonas históricas das cidades sofreram um forte envelhecimento a vários níveis. Desde logo, o envelhecimento da população residente, com a deslocação progressiva da população mais jovem para as zonas periféricas, mas também o envelhecimento associado à degradação do edificado e dos espaços públicos acompanhadas da obsolescência das ofertas de comércio e serviços, com grande parte dos investimentos e dos projetos empresariais a serem, também eles, deslocalizados para novas zonas urbanas. A concorrência de todos estes fatores resultou numa lógica de desenvolvimento dual entre zonas centrais e zonas periféricas, que as políticas públicas se foram revelando incapazes de travar.

É já na década de 90 que, no contexto do 2º Quadro Comunitário de Apoio, se dá um primeiro esforço para repensar as políticas de reabilitação urbana numa lógica de urbanismo comercial, com o lançamento de um conjunto de projetos de financiamento que terão sido importantes para, de alguma forma, começar a travar essa lógica de desenvolvimento disfuncional. Chamava-se a atenção para o problema e procurava perspetivar-se uma forma de o resolver que envolvesse, simultaneamente, os agentes do poder local, nomeadamente as câmaras municipais, e as estruturas representativas do mundo empresarial, com destaque para as associações de comércio e serviços das várias regiões e concelhos. Estes projetos tiveram limitações, atestadas desde logo pela manutenção da lógica dual de desenvolvimento já referida, a que não conseguiram pôr fim, mas também por alguma incapacidade de intervir ao nível do edificado e, nomeadamente, dos espaços devolutos, o que resultou na mitigação do impacto de algumas das ações implementadas. A subordinação do investimento ao que eram então os critérios de rentabilidade dos investimentos imobiliários reforçou a tendência de abandono das zonas centrais em favor das periferias. A esta tendência está ligada a superveniência de um fenómeno novo

¹⁹ Ver comunicação de António Almeida Henriques, Presidente da Câmara Municipal de Viseu. Disponível em <http://www.crescimentoverde.gov.pt/agenda/videos/>.



que viria a caracterizar toda esta tentativa de requalificação: o aparecimento e, posteriormente, a verdadeira explosão, nos anos noventa e na década seguinte, de espaços de comércio e serviços de grandes dimensões, as chamadas “grandes superfícies comerciais”, que viriam a ter enorme impacto na realidade consolidada do espaço urbano.

Vivemos hoje a terceira ou quarta geração de grandes superfícies comerciais em Portugal. Para trás ficaram outras em que pontificavam projetos tidos como imbatíveis do ponto de vista do impacto que teriam no restante comércio e que, rapidamente, atingiram um grau de obsolescência elevado. São muito poucos os grandes espaços comerciais de primeira ou segunda geração que conseguiram sobreviver. Alguns conseguiram-no porque souberam inovar e os que não o fizeram entraram rapidamente em declínio, o que reduziu dramaticamente o tempo de retorno dos respetivos investimentos. Há uma tendência de contração no tempo de vida útil dos centros comerciais atuais, ligada a mudanças de hábitos de consumo, alterações culturais, diversificação de ofertas e à própria capacidade de renovar e inovar das grandes superfícies comerciais.

A situação de crise generalizada que há uns anos atrás atingia o pequeno comércio por incapacidade de concorrer com os grandes espaços comerciais, atinge hoje, de forma algo semelhante, um número elevado de investimentos feitos na lógica dos centros comerciais. Razão porque, sobretudo nas grandes cidades, nos deparamos com grandes espaços comerciais em que muitos estabelecimentos não conseguem encontrar comprador ou serem arrendados. Este é um problema real cuja solução passa por incorporar as variáveis ligadas à viabilidade económico-financeira na conceção e planeamento deste tipo de projetos, nunca perdendo de vista a noção de que investimento imobiliário desta escala não se pode fazer e desfazer no prazo de cinco, seis, dez anos, sob pena de acarretar consequências nefastas para o ordenamento urbano. Projetos desta natureza devem, desde a fase de desenho, comportar capacidade de adaptação, para que possam evoluir e incorporar a evolução dos perfis de consumo.

Regista-se hoje, num número crescente de centros urbanos, um regresso ao comércio tradicional, o que, não significando uma falência do modelo de negócio das grandes superfícies, que mantêm capacidade de atração, tem, não obstante, levado vários centros históricos a recuperar algum fulgor e vitalidade. Será agora necessário gerar e manter as dinâmicas que sustentem este renascimento, que tem na sua base o esgotamento de ofertas muito padronizadas e semelhantes, baseadas no mesmo modelo. Surgiu claramente espaço para diversificação e assistimos ao aparecimento de propostas interessantes, inclusive de recuperação de modelos e formatos antigos, fortemente ligados a uma vivência de rua, do espaço da via pública. Esta é uma tendência com forte impacto positivo na regeneração do tecido urbano, em particular dos centros históricos.

A Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo²⁰ prevê, nos termos do nº3 do seu artigo 40º, a existência de programas sectoriais que estabeleçam, no âmbito nacional, a incidência territorial da concretização de políticas públicas dos diversos sectores da administração central do Estado. No caso do comércio, registre-se a importância da elaboração de um Plano Sectorial de Comércio²¹, enquanto instrumento de política pública inserido no âmbito das políticas de ordenamento do território e de urbanismo. Para a sua preparação será relevante a realização de um diagnóstico quantificado da situação atual ao nível do sector do comércio, bem como a explicitação de referenciais e indicadores qualitativos e quantitativos a utilizar no contexto dos planos municipais e

²⁰ Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, Lei nº 31/2014 de 30 de Maio, Diário da República nº 104, Série I de 30/05. Ver em <https://dre.pt/application/file/25346138>.

²¹ Ver apresentação do membro do Painel e Diretor Executivo da CCP, Dr. José António Cortez. Disponível em http://www.crescimentoverde.gov.pt/wp-content/uploads/2014/10/Jose-Antonio-Cortez_CIDADES-E-TERRITORIOS.pdf.



intermunicipais. É tida como fundamental a definição de uma estratégia de “urbanismo comercial” que permita conjugar coesão do espaço urbano com qualificação e inovação ao nível da oferta, assegurando a diversidade e a sustentabilidade dos projetos do ponto de vista do seu impacto ambiental, pensando a instalação de espaços comerciais não como meros exercícios individualizados mas inserindo-os no plano do seu relacionamento com o espaço envolvente e com a dinâmica comercial existente ou a criar (comércio inclusivo). Um fator de sucesso deste plano poderá residir na identificação dos respetivos instrumentos de concretização, seja na articulação deste com os planos de âmbito municipal, seja na sua aplicação através de um modelo que envolva os agentes económicos (via associações).

Lista de pessoas e entidades que contribuíram, durante a sessão, para os conteúdos aqui sintetizados²²:

- > João Vieira Lopes, Presidente da CCP;
- > Gualter Mirandez, Presidente da ACDV;
- > António Almeida Henriques, Presidente da Câmara Municipal de Viseu;
- > Jorge Moreira da Silva, Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia;
- > José Manuel Félix Ribeiro, Economista²³;
- > José António Cortez, Diretor Executivo da CCP²⁴;
- > António Figueiredo, Diretor do Jornal do Centro;
- > Gil Ferraz, Presidente da Associação Empresarial de Lafões;
- > Cristina Cavaco, Subdiretora-Geral da Direção Geral do Território, MAOTE;
- > Bernardo Simões, *Chief Operations Officer* da VC Ópticas S.A.;
- > Luís Leite Ramos, Professor Universitário e Deputado do PSD à Assembleia da República, membro efetivo da Comissão Parlamentar de Economia e Obras Públicas e membro suplente da Comissão Parlamentar de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local;
- > Miguel de Castro Neto, Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza.

Mais informação sobre esta sessão (incluindo o vídeo integral da mesma) e o CCV (documentos chave, eventos, etc.) está disponível em www.crescimentoverde.gov.pt.

²² Por ordem de participação/intervenção.

²³ A apresentação que serviu de base à intervenção de José Manuel Félix Ribeiro encontra-se disponível em <http://www.crescimentoverde.gov.pt/pagina-inicial/downloads/>.

²⁴ A apresentação que serviu de base à intervenção de José António Cortez encontra-se disponível em <http://www.crescimentoverde.gov.pt/pagina-inicial/downloads/>.

