

Simpósio Temático: O lugar e a arquitetura do comércio na pesquisa em arquitetura e urbanismo

O *Retail Planning* e as atividades comerciais no Reino Unido: o que podemos aprender sobre o planejamento do terciário

Eloísa R. Rodrigues

Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional do PPGFAU-USP

UEL – Universidade Estadual de Londrina - ribeiro_53@hotmail.com

RESUMO

O Reino Unido, assim como muitos outros países, tem vivenciado as crises econômicas e os impactos da abertura do capital internacional na expansão do varejo. Com isso, sucessivas '*ondas de inovação*' induziram uma diversificação dos formatos que por sua vez resultou em impactos negativos sobre os centros de compras de diferente tamanhos e complexidades que compõem a hierarquia comercial britânica. Os centros urbanos buscaram reagir ao declínio das ruas tradicionais de compras através de um conjunto de medidas que incluíram desde a '*pedestrianização*', ações severas de controle do desenvolvimento urbano, regeneração das áreas urbanas centrais já consolidadas como prioridade,

diversificação das atividades urbanas até a expansão vida noturna, incentivados por políticas públicas para o setor terciário coordenadas pelo Governo Central, e com ampla atuação local.

Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo realizar uma análise da trajetória de construção da atual política de planejamento das atividades comerciais no Reino Unido - denominada *Retail Planning*, a fim de discutir alguns aspectos que contribuíram nesse processo, e extrair deles ensinamentos. Esta análise tem possibilitado estabelecer conexões com a realidade brasileira, ajudando a compreender melhor características específicas da dinâmica espacial do varejo, bem como buscar nas experiências já vivenciadas em outros países, alternativas para um controle mais efetivo dos impactos sócio-econômicos e espaciais do setor terciário. O caso Britânico foi selecionado como referência teórica de análise em função da ampla disponibilidade de literatura analítica sobre o fenômeno *Retail Planning*, e pela sistematização das informações pelo Governo Central, e não desmerece em absoluto outros casos, que inclusive compõe nossa pesquisa de doutorado em andamento na área de Planejamento Urbano e Regional, junto ao Programa de Pós-Graduação da FAUUSP.

Para conduzir estas reflexões, o trabalho adotou uma metodologia baseada em exploração teórica a partir uma revisão bibliográfica de autores ingleses, bem como dos documentos oficialmente divulgados pelas agências de planejamento do Governo Britânico em nível Central e Local. Os resultados são apresentados em quatro sessões, a saber: 1) a evolução do terciário e as 'ondas' de inovação no varejo; 2) as políticas dos governos Central e Local para o setor terciário 3) o sistema de planejamento comercial na Grã-Bretanha; o trabalho se encerra com algumas reflexões sobre a eficácia dos processos apresentadas no item 4) resultados obtidos e discussão.

Palavras chave: comércio; planejamento urbano; políticas públicas;

ABSTRACT

The UK, like many other countries have experienced economic crises and the impacts of the open international capital in the retail expansion. Thus, successive 'waves of innovation' has led to a diversification of formats which in turn resulted in negative impacts on the shopping centers of different sizes and complexities that make up the British commercial hierarchy. Urban centers have sought to respond to the decline of traditional shopping streets through a series of measures that ranged from the 'pedestrianization' stern action to control urban development, regeneration of inner city areas have consolidated as a priority, diversification of urban activities to nightlife expansion, encouraged by public policies for the tertiary sector coordinated by the Central Government, broad location.

In this context, this paper aims to conduct an analysis of the path of construction of the current planning policy of the commercial activities in the UK - known as *Retail Planning*, to discuss some aspects that contributed to this process and absorb from them some lessons. This analysis has allowed to establish connections with the Brazilian reality, helping to better understand specific features of the dynamics of retail space, and seek the experiences already used in other countries, alternatives for more effective control of the socio-economic and spatial tertiary sector. The British case was selected as a reference for theoretical analysis due to abundant availability of analytic literature on the phenomenon Retail Planning, and the systematization of information by the Central Government, and not diminish at all other cases, including that make up our doctoral research in progress.

To conduct these considerations, the study adopted a methodology based on theoretical exploration from a literature review of English authors, as well as documents officially released by the British Government agencies planning in Central and Local level. The results are presented in four sessions, namely: 1) the development of the tertiary and the innovation 'waves' in retail, 2) the policies of central and local governments for the tertiary sector 3) the commercial planning system in Britain; the work ends with some reflections on the effectiveness of the procedures presented in the session 4) results and discussion.

Key words: urban retail; retail planning; public policies

Introdução

A regeneração urbana baseada em empreendimentos comerciais (*retail-led regeneration*) tem sido adotada como política estratégica para renovação de centros e áreas decadentes no Reino Unido, desde a década de 1950, apesar das críticas e dos efeitos negativos que ocorrem em função desses processos, a saber: exclusão de determinados grupos sociais (idosos, pobres e com restrições de mobilidade); promoção da gentrificação; privatização dos espaços públicos; desenvolvimentos de paisagens artificiais, dependência de um mercado imobiliário vibrante, e falta de envolvimento das comunidades locais (TALLON, 2010).

O termo *retail-led regeneration* já figura entre as alternativas de políticas públicas devidamente regulamentadas pelos governos centrais e locais, enquanto em nossa realidade os grandes empreendimentos imobiliários comerciais, são orientados apenas pelas restrições do zoneamento urbano, quando muito por ainda insipientes 'estudos de impactos de vizinhança' instituídos nacionalmente em 2001,

pelo Estatuto da Cidade¹. Em síntese, respeitando especificidades de planos locais, os empreendedores imobiliários do setor comercial no Brasil não enfrentam rígidas restrições para construção de empreendimentos, se comparados ao Reino Unido, por exemplo. Não raro, tais empreendimentos também desconsideram a estrutura urbana existente, fazendo as transformações necessárias para sua implantação e não são cobrados a realizar medidas mais amplas para adequação de seus empreendimentos ao tecido urbano já consolidado, prever seus impactos de implantação, ou considerar localizações alternativas.

Estas lacunas podem estar relacionadas a ausências de políticas públicas para o setor terciário, que tenham como objetivo central uma justa distribuição das atividades comerciais no tecido urbano e a minimização de efeitos negativos, principalmente quanto aos grandes empreendimentos imobiliários comerciais. Muitas outras áreas relacionadas ao desenvolvimento do comércio na cidade podem ser alvos dessas políticas, e de fato já tem sido: a regulação dos horários de funcionamento, da publicidade comercial, e a regeneração dos centros urbanos. As áreas centrais vivem processos de decadência física; o varejo que predomina nessas regiões é visto como antiquado e desatualizado, empobrecendo a paisagem urbana e denegrindo o espaço público imediato; a expansão periférica das grandes superfícies de comércio está em franco desenvolvimento; não há política pública alguma que tenha como objetivo regular ações do setor terciário de forma mais ampla, salvo as próprias leis de zoneamento locais e leis isoladas que viabilizam o investimento de recursos públicos para revitalização de ruas comerciais², cujas iniciativas são em geral, das próprias associações comerciais. Estes são alguns questionamentos que surgem ao verificar que discussões dessa ordem já foram superadas ou no mínimo iniciadas em outros países.

É dentro deste contexto de discussão que o presente trabalho buscará aprofundar suas reflexões. Ao analisar a trajetória evolutiva do *Retail Planning* britânico, um conjunto de ensinamentos pode ser absorvido, principalmente porque o padrão de distribuição das grandes superfícies comerciais no Brasil (*shoppings centers e hipermercados*) tem grande influência do modelo norte-americano.

¹ LEI 10.257/2001, regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal sobre diretrizes gerais da política urbana

² Veja por exemplo, decreto 42.834/2003 que cria o 'Programa de Ruas Comerciais' em SP; e Programa 'Rio Ruas Comerciais' no RJ, sob o Decreto Municipal 24.608/2004;

Para conduzir estas reflexões, o trabalho adotou uma metodologia baseada em exploração teórica a partir uma revisão bibliográfica de autores ingleses, bem como dos documentos oficialmente divulgados pelas agencias de planejamento do Governo Britânico em nível Central e Local. Os resultados são apresentados em quatro sessões, a saber: 1) a evolução do terciário e as 'ondas' de inovação no varejo; 2) as políticas dos governos Central e Local para o setor terciário 3) o sistema de planejamento comercial na Grã-Bretanha; o trabalho se encerra com algumas reflexões sobre a eficácia dos processos apresentadas no item 4) resultados obtidos e discussão.

1. A evolução do terciário e as 'ondas' de inovação no varejo

O setor terciário no Reino Unido apresenta uma estrutura semelhante aos demais países europeus, caracterizados pela modernização dos formatos comerciais, abertura para o capital internacional e inovação tecnológica. Atualmente tem sido altamente considerado em função da capacidade de regeneração física e sócio-econômica atribuída aos empreendimentos comerciais, sobretudo na geração de empregos flexíveis. Em 2007, o varejo foi o terceiro maior empregador, ocupando cerca de 3 milhões de pessoas em tempo integral e 1,75 milhões em tempo parcial. Quase 75% desse percentual foi composto por mulheres, e em função disto o setor varejista é reconhecido por oferecer oportunidades a uma ampla gama de diferentes grupos socioeconômicos, incluindo famílias de baixa renda e grupos desfavorecidos, promovendo e apoiando com isso a inclusão social (DTZ, 2008).

A cultura do automóvel, ampliação do horário de funcionamento e ambientes comerciais atraentes tem desempenhado o seu papel na criação de uma cultura sofisticada de compras para consumidores mais exigentes. Estas transformações em curso desde meados de 1960, combinadas com um crescente domínio das grandes redes de varejo que empregam modernas estratégias de marketing, tem caracterizado o que a literatura trata por 'revolução do varejo' (Dixon, 2003).

Pacione (2009) e Tallon (2010) discutem os impactos da evolução do varejo no Reino Unido através de sucessivas 'ondas' de inovação no varejo, que resultaram na introdução de super-lojas, parques de varejo centros de compras regionais, outlets centres, lojas de desconto, e comércio eletrônico (conforme detalhados na Tabela 1). Ambos concordam que este conjunto importante de

transformações tiveram impactos negativos sobre os tradicionais centros de compras nas áreas centrais, nos distritos e nos bairros, os quais tem sucessivamente sido avaliados e monitorados pelas agencias governamentais e consultores especializados, como parte da política de *retail planning*.

estágios	principais ocorrências
Primeira Onda Final 1960 até início dos 1970;	livre localização de superlojas e hipermercados fora da área central; até 1993 existiam 868 em andamento, comercializando quase 50% dos negócios de varejo; 5 companhias líderes controlavam 61% das vendas – Sainsbury's; Tesco; Argyl-Safeway; Asda; Dee-Gateway; no início dos anos 2000 já eram 1100 unidades, controlando 70% do mercado varejista;
Segunda Onda Final 1970 até meados 1980;	Ingresso dos grandes varejistas vendendo bens duráveis – eletrodomésticos da linha branca; tapetes e revestimentos; mobiliário; produtos DIY (<i>do it yourself</i>), equipamentos de jardinagem; recentemente houve a inclusão de roupas, calçados e brinquedos; até 1992 havia mais de 2.000 armazéns de varejo; no início dos anos 2000 já haviam 3.000 dessas unidades distribuídas em 485 parques de varejo periféricos;
Terceira Onda Meados 1980 até início 1990;	redes de varejo situadas nas ruas comerciais, migraram para fora da área central; compra de bens por comparação, expansão dos centros de compras regionais (<i>malls</i>);
Quarta Onda Final de 1980 até meados de 1990;	desenvolvimento dos 'parques de varejo' que eram 250 até 1992; construções mais modestas ocupavam localizações fora do centro; evolução do layout, parceria com as autoridades de planejamento local;
Quinta Onda Meados de 1990 em diante	O surgimento dos <i>outlets centre</i> como a forma mais avançada de descentralização varejista; em 1995 eram apenas 4 operações no Reino Unido; até o ano 2000 já haviam 29 <i>outlets</i> em operação;
Sexta Onda Meados de 1980 em diante	avanço da 'compra em casa', realizada por multicanais: catálogos, canais de televisão, televendas, e internet (<i>e-commerce</i>);

Tabela 1 – Ondas de inovação no varejo Britânico – adaptado de Tallon (2010), Pacione (2009)

Dawson (1988) também argumenta que a natureza do varejo mudou ao longo das últimas décadas e atribui este processo, pelo menos em parte, às mudanças no comportamento dos consumidores e ao clima econômico no Reino Unido durante o mesmo período. O autor relata que entre as décadas de 1950-1970 houve um aumento significativo no nível de riqueza dos consumidores, acompanhado de um crescimento direto na demanda de bens e serviços; conseqüentemente a necessidade de espaço adicional para acomodar uma gama de produtos em expansão também evoluiu. Ainda na década de 1970 o setor de varejo se tornou mais competitivo, em função do aumento do preço do petróleo e dos *commodities*, bem como da recessão, levando os consumidores a buscar

preços mais baixos. A oferta limitada de espaço nas áreas centrais urbanas induziu os varejistas a buscar alternativas fora do centro, onde havia mais espaço disponível, preços do solo mais baratos, e onde as grandes lojas poderiam ser construídas respeitando as exigências dos varejistas.

Para Dixon (2003), outra importante influencia entre as décadas de 80 e 90 foi o crescimento vertiginoso de grandes lojas de varejo, em especial no setor alimentar (super e hipermercados). O número de hipermercados no nível nacional cresceu de 42 em 1972 para 1.200 em 2000, e só a rede de hipermercados “Tesco” aumentou suas lojas de grande porte de 5 em 1972, para 66 em 1980 e para 264 em meados de 1990. No mesmo período, a empresa fechou grande parte das lojas menores, passando de 580 em 1972, para 131 em 1981. Outros autores também argumentam que tais mudanças, motivadas pela política econômica liberal do Governo Thatcher pós década de 80, e as pressões por localizações ‘*out-of-town*’ podem ter induzido um declínio econômico e social de muitas áreas centrais, visto que as lojas maiores funcionavam como âncoras nos centros de cidade, e sua saída poderia provocar ‘desertos comerciais’ (Pacione, 2009; Claxton e Siora, 2008; Guy, 2008 e 2007).

A discussão em pauta para o Governo Britânico hoje tem sido se o crescimento no número e tamanho dos centros de compra regionais e parques de varejo, localizados fora da área central, bem como sua evolução em termos de estratégias de marketing tem provocado o declínio das estruturas comerciais da área central. De fato, os centros urbanos mais antigos tem sofrido com problemas de congestionamento, deterioração do ambiente de compras, índices de criminalidade crescentes, e argumenta-se que embora os empreendimentos distantes do centro tragam benefícios para os consumidores, muitas comunidades ainda tem acesso inadequado ao comércio, contradizendo o que o Governo esperava quando relaxou as exigências de localização, impulsionando a expansão periférica. A esse período a resposta foi a política “*Town Centre First*” retomando o foco de investimentos para os centros novamente (DZT, 2008 e Tallon, 2010).

Este conjunto de transformações, embora brevemente relatado, delinea o processo evolutivo que suscitou o debate e a necessidade de intervenção do governo britânico em suas sucessivas políticas, colaborando para o amadurecimento do sistema de planejamento comercial, como veremos em detalhe nas sessões seguintes.

2. Políticas do Governo Central para o Planejamento Comercial

O *retail planning*, o centro da política em si, praticado no Reino Unido desde a década de 60 é definido por Guy (2008) como “um processo para determinar a quantidade de espaço de varejo, os tipos, e os lugares mais adequados ao desenvolvimento em um dado período”. Este tipo de planejamento se realiza através de uma forte interação entre os setores público e privado, e amadureceu dentro de um ambiente de controle severo exercido pelo Governo Central. Por um lado o setor privado procura adequar a gestão do varejo de forma a atender seus objetivos de aumento nas vendas e outros benefícios, enquanto o setor público se ocupa de objetivos não comerciais, visando atender a coletividade e organizar espacialmente o território.

Seu objetivo principal é orientar as autoridades locais sobre como devem decidir quanto às ‘permissões de planejamento’ (*planning applications*) solicitadas pelo setor privado, e os procedimentos desejáveis para os desenvolvimentos comerciais, através da definição de locais apropriados aos tipos específicos de empreendimento conforme sua escala, dando prioridade para melhoria das áreas centrais (política *town centre first*, iniciada em 2005). Segundo Guy (2008) O desenvolvimento de empreendimentos comerciais fora da área central pode ser realizado em situações específicas, por exemplo: rápido crescimento populacional ou ausência completa e comprovada de áreas centrais apropriadas e disponíveis para fins comerciais, desde que sejam aceitas pelas autoridades locais as justificativas e a existência de suporte para o empreendimento.

Este mecanismo da política é denominado *abordagem seqüencial*, e configura o momento em que ocorrem os principais processos de negociação publico-privado durante o desenvolvimento do empreendimento. Há uma distinção fundamental entre os empreendimentos propostos para a área central e aqueles que vão ocorrer noutros lugares. Os empreendimentos nas áreas centrais em geral devem obedecer todas as políticas gerais (não apenas as orientações para empreendimentos comerciais) e as solicitações são julgadas pelas autoridades locais, envolvendo inclusive outros níveis como a paisagem urbana ou acessibilidade. Nas propostas situadas nos limites da área central ou fora do centro, os empreendedores devem seguir a *abordagem sequencial*, e o processo torna-se

mais difícil, devido a avaliações e quantificações sobre a demanda de varejo que são exigidas no processo.

Em termos de *'Retail Planning'* os quatro países que formam o Reino Unido – Inglaterra, País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte – contam com liberdade para determinar e elaborar suas próprias 'políticas', as quais evidentemente pautam-se nas orientações o Governo Central, e apresentam pequenas diferenças na forma como são conduzidas. Na Inglaterra, as 'grandes regiões' existentes apenas cumprem propósitos de conveniência administrativa, e em função de seu sistema mais detalhado, seu exemplo será usado como referência para explicar a política britânica.

Detalhando as políticas do Governo Central

A política como um todo é responsabilidade do Governo através do 'Sistema de Planejamento Espacial'; já as regulamentações específicas são responsabilidade do DCGL - *'Department for Communities and Local Governmet'* - uma espécie de agência governamental, sendo que outros departamentos como os do Tesouro, do Meio Ambiente e das Áreas Rurais são consultados. Embora o pensamento dominante em termos de *'Retail Planning'* seja pautado pelo "desenvolvimento sustentável", outros objetivos como a melhoria da competitividade e produtividade ocupam lugar secundário, como mostram os objetivos na **Tabela 2** abaixo:

OBJETIVO GERAL	<p>"promover a vitalidade e a viabilidade (dos centros urbanos) através de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Planejamento para o crescimento e desenvolvimento dos centros existentes; ○ Promoção e melhoria dos centros existentes através do investimento focado nesses centros e incentivos à um grande leque de serviços e melhorias ambientais que sejam acessíveis ao maior número possível de pessoas – como a integração de políticas de transporte público por exemplo;
OUTROS OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> ○ Melhoria das possibilidades de consumo através da promoção de uma grande disponibilidade (oferta) de opções de serviços de lazer e compras; ○ Suporte eficiente, inovativo e competitivo aos setores de comércio, entretenimento, turismo e outros, através da melhoria da produtividade; ○ Melhoria da acessibilidade, garantindo que empreendimentos novos ou existentes sejam, ou venham a ser bem atendidos por diferentes opções de meios de transportes;
GRANDES OBJETIVOS POLÍTICOS	<ul style="list-style-type: none"> ○ Promoção de inclusão social; ○ Incentivo para "investimentos para recuperação de áreas desprovidas" ○ Redução da necessidade de deslocamento pela promoção de alternativas para o uso do carro;

Tabela 2 – Objetivos do *Retail Planning* definidos pelo Governo Central; fonte: adaptado de DoE, 2005 e Guy, 2008;

Amplamente falando as autoridades locais tem feito tentativas substanciais para melhorar o ambiente físico dos centros das cidades, através de projetos que promovem áreas adequadas para pedestres e melhoram a paisagem urbana. Atualmente, mais de 500 centros urbanos de comércio tem alguma forma de 'Administrações de Áreas Centrais' em operação – os chamados *Town Centre Management (TCM's)*, financiados por alguma combinação de financiamento advinda das autoridades locais e do setor privado (GUY, 2007)

Apesar de ações isoladas desde a década de 1960, a primeira política foi criada em 1988 com 24 parágrafos, denominando-se '**PPG6** *Planning Police Guidelines*'. Desde então passou por três revisões, nos anos de 1993, 1996, e 2005, sendo esta ultima a maior e mais complexa atualização, a partir da qual passou a denominar-se **PPS6** – *Planning Police Statement*. As orientações mais atuais nos demais países são denominadas SPP8 para a Escócia e PPS10 para o País de Gales (DTZ, 2008). Guy (2007) demonstra essa evolução identificando a ocorrência de tensões e tendências cíclicas através de 4 fases distintas:

- **década de 60:** fase marcada por tentativas de previsão da necessidade futura de espaço comercial, quantificando e determinando a alocação do comércio em centros já existentes.
- **década de 70:** período muita intervenção do Estado e de restrição severa aos empreendimentos fora da área central, quando ocorreram tentativas de correção das inadequações do mercado buscando definir como os novos empreendimentos poderiam atender melhor aos pedestres;
- **década de 80:** após a eleição de Margareth Thatcher esse procedimento foi rejeitado pelo governo e substituído por um sistema 'laissez-faire' que refletiu filosofias mais direcionadas aos regimes políticos de direita (com maior abertura) e ênfase na permissão e promoção de competitividade entre os varejistas. Contudo, essa experiência demonstrou falta de coerência das políticas de planejamento do varejo e causou problemas tanto para o setor público, quanto para o privado. Aumentou o consenso de que políticas

profundas, justas e claras eram necessárias e que o governo central deveria tomar a liderança na preparação dessas políticas;

- **década de 90:** nova ênfase para o ‘desenvolvimento sustentado’ e priorização do centro urbano como a principal localização para os novos empreendimentos varejistas, certos que eles seriam a localização mais acessível para a maioria das viagens de compra. A avaliação dos impactos dessa atividade tornou-se mais rigorosa nessa fase, e fez surgir também uma série de questionamentos quanto a eficiência dos métodos adotados; no ano de 2005 após a última atualização, incorporou a política “*Town Centre First*” e enfatizou o papel positivo da ampliação das atividades de lazer e entretenimento nas áreas centrais;

Em resumo, o conteúdo da PPS6 compreende 3 seções: (1) orientações em termos de técnicas de planejamento para comércio de varejo, (2) normas para controle de desenvolvimento de novos empreendimentos (abordagem sequencial) e (3) uma sessão separada detalhando os fatores para avaliação da vitalidade e viabilidade das áreas comerciais (não abordado neste trabalho).

Quanto às técnicas de planejamento a política:

- a. Incentiva as autoridades de planejamento locais a desenvolverem planos e gerenciar mudanças para o crescimento dos centros urbanos;
- b. Determina a elaboração de planos locais de desenvolvimento (LPAs) com a abordagem dos seguintes aspectos:
 - Avaliação da necessidade de aumento de superfície comercial, de lazer e para outros usos no centro urbano;
 - Identificação de deficiências nas cadeias de fornecimento;
 - Avaliação de ‘necessidades’ quantitativas (previsão de área e volume de negócios) e qualitativas (estudo de locais adequados);
 - Avaliação do impacto das localizações do varejo;

Quanto ao controle os candidatos são obrigados a provar:

- a. a necessidade de desenvolvimento
- b. que o desenvolvimento seja de uma escala adequada

- c. que não há qualquer impacto inaceitável em centros existentes;
- d. Que os planos avaliem a necessidade de usos mais apropriados;
- e. Que a avaliação do impacto do varejo mensure a vitalidade e viabilidade dos centros urbanos;

2. O Sistema de Planejamento Comercial na Grã-Bretanha

Passaremos a analisar adiante como as políticas são articuladas dentro do sistema. Na maioria dos outros países norte-europeus o *Retail Planning* é conduzido através de um sistema de planejamento de uso do solo, ao invés de adotarem legislações específicas, como se faz no Reino Unido. Qualquer projeto para um novo empreendimentos comercial deve seguir as regulamentações do zoneamento, recebendo ‘permissões’ das autoridades locais – que são conhecidas como ‘*planning permission*’. Qualquer cidade possui áreas específicas nas quais as funções comerciais são permitidas e definidas em ‘planos diretores’ - os quais são elaborados e aprovados pelas próprias autoridades de planejamento - e incluem ‘políticas orientadoras’ para o controle dos empreendimentos comerciais e mudanças, de forma que o ‘interesse público’ seja levado em consideração (FERNANDES et al, 2000; GUY, 2008).

No Reino Unido, o próprio sistema de planejamento é diferente de outros países da Europa, em grande parte porque o zoneamento de uso do solo não é o único critério para julgamento das adequação das propostas de planejamento encaminhadas pelos empreendedores. Guy (2008) afirma que pelo menos na teoria o sistema de planejamento britânico é mais flexível em sua natureza do que àqueles conduzidos através de regulamentações de zoneamento, visto que o sistema permite, por exemplo, recusar uma solicitação por razões como um ‘design pobre’ ou ‘problemas de acessibilidade dos veículos’, mesmo que a localização permita usos comerciais. Os empreendimentos podem ser propostos em áreas não zoneadas para aquele propósito, conferindo flexibilidade ao sistema, embora isso não tenha acontecido com muita frequência nos últimos anos. Portanto, a aprovação de um projeto refere-se não apenas a finalidade a que se destina, mas também ao seu design, aparência, inserção urbana e solução de acessibilidade.

Os planos locais são propositalmente imprecisos, com o intuito de induzir os empreendedores, varejistas e planejadores a ‘negociar’ detalhes dos projetos, tanto antes como depois da submissão a uma licença planejamento – *planning*

applications. Por meio dessa política, ambos os lados podem ter seus objetivos atendidos, e embora as autoridades de planejamento locais não tenham liberdade para decidir sobre os detalhes do projeto, e deve-se garantir que haja consonância com as orientações do Governo Central, que tem a primazia das decisões. Caso haja recusa ou imposições feitas ao projeto, os empreendedores podem apelar contras as decisões, e o questionamento é levado ao nível de discussão do Governo Central por ‘inspetores independentes’ que reportam a discordância. Os casos julgados são transformados pelos inspetores em uma espécie de ‘banco de dados’ que ajudarão na interpretação e formulação de novos posicionamentos políticos.

Discussão: as influencias do Setor Privado

Embora o setor público tenha o poder para especificar quanto e como devem ocorrer os empreendimentos comerciais, os padrões de desenvolvimento são usualmente estabelecidos por iniciativa do setor privado, que usam do mecanismo de negociação, acordos e parcerias para conquistar suas necessidades. Conforme Guy (2008) isto ocorre porque autoridades ainda tendem a ver o *retail planning* como uma ação corretiva sobre o controle dos empreendimentos, e não como uma postura preventiva para determinação de padrões ótimos de crescimento e adequação do comércio à estrutura urbana consolidada.

Outros autores ressaltam criticamente que as formas de controle do sistema de planejamento britânico em geral, têm migrado de uma postura ‘regulatória’ para uma postura baseada em negociação. Cullingworth e Nadin (2002) relatam que desde 1932 as autoridades de planejamento têm poder para fazer acordos – *agreements* - mas apenas no início da década de 70, após um *boom* ocorrido no mercado imobiliário, que o mecanismo passou a ser amplamente usado, ou como sugerem os autores, ‘abusado’. Isso ocorreu por conta de uma mudança no sistema geral de Planejamento Urbano que deixou de se apoiar exclusivamente em controles oriundos do zoneamento e passou a ser orientado também por ‘Planos’ desenvolvidos em diferentes escalas de atuação do Governo. Deste modo, o Governo Central passou a elaborar planos mais gerais, e as regulamentações específicas foram lentamente sendo transmitidas para as autoridades de planejamento local. Esse não foi um processo fácil e nem mesmo rápido, muitas localidades tiveram que criar governança local, atualizar e/ou reelaborar planos para suas regiões. A ausência de planos detalhados, com definições mais

elaboradas foi responsável em partes por essa postura de ‘negociar’ questões ainda não definidas (CULLINGWORTH E NADIN, 2002).

Como resultado desse processo, observa-se que os empreendedores têm um forte poder de negociação com as autoridades locais, em relação ao tamanho e o caráter de quase todos os projetos propostos, através de um processo conhecido com “*planning gains*”. Esse tipo de processo permite aos varejistas e empreendedores a oferecer benefícios a mais para as autoridades locais, sob a forma de ‘obrigações de planejamento’, equivalentes a medidas compensatórias vinculadas as transformações geradas pelo empreendimento visando adequá-lo ao contexto. Uma dupla interpretação distorce o sentido positivo deste mecanismo, já que em alguns casos as contrapartidas não são relacionadas ao novo empreendimento como, por exemplo, melhorias de sistema viário para promover acessibilidade. O ponto polemico refere-se às exigências de caráter mais amplo (construção de escolas ou bibliotecas em outros locais) que podem gerar a idéia de que estas contrapartidas funcionam como ‘*benefícios*’ para o poder publico local, ou como na critica de alguns autores, um ‘*preço a ser pago*’ pelas permissões de planejamento.

Opiniões mais radicais chegaram a sugerir que o mecanismo ‘*planning gain*’ permitiam as autoridades locais a ‘vender’ ou ‘leiloar’ as concessões de planejamento. O governo reagiu as estas críticas, elaborando estudos para demonstrar que menos de 1% das decisões de planejamento envolviam ‘acordos’ ou qualquer forma de beneficiamento ilícito, e que as exigências presentes nesse tipo de mecanismo eram importantes formas de financiar a infra-estrutura necessária ao empreendimento – em especial quanto ao sistema viário, bem como melhorar as condições da paisagem e o meio ambiente. Para corrigir essas distorções a expressão ‘*agreements*’ (acordos) foi substituída pelo termo ‘*planning obligation*’ em 1991, constituindo uma política de obrigações do empreendedor especificamente vinculadas e relacionadas ao seu empreendimento, muito vantajosa no caso do ‘*retail planning*’ pois possibilita amplas melhorias no processo de implantação de novos empreendimentos comerciais, ou nos casos em que eles funcionam como indutores de regeneração urbana (RATCLIFFE et al 2001).

Assim, conclui-se que as criticas ao sistema de planejamento ocorrem porque varejistas e empreendedores de grande escala, familiarizados com o sistema, tiram vantagens do processo e usam mais o poder na negociação: os

grandes empreendimentos podem gerar muitos benefícios locais em termos de emprego, paisagem e outros. Guy (2008) também afirma o sistema baseado em negociação produz pessoas-influentes (*inside-power*) – e as empresas responsáveis, são capazes de explorar o seu conhecimento para tirar vantagens sobre o processo de tramitação. Por outro lado, o sistema baseado em plano (*plan-led*) pode permitir que empresas com forte poder de lobby possam influenciar a localização e a disponibilidade dos empreendimentos, já que as informações sobre o futuro são apresentadas e postas em discussão.

O ponto de equilíbrio se fragiliza pois as grandes empresas são mais capazes de pagar por consultorias de qualidade e impostos legais, evitando atrasos podem fazer com que as empresas rivais ganhem tempo para reagir as ameaças de concorrência. Por sua vez, pequenas empresas têm pouca ou nenhuma influencia sobre as políticas de planejamento do varejo, tanto em nível local ou nacional. Em nível nacional não há uma organização forte para negociar com o governo central; em nível local as pequenas empresas têm apenas uma fraca posição de barganha quando tentam um estratégia de expansão ou (re)localização.

4. Resultados obtidos e discussão

Ao analisar o sistema de *Retail Planning* do Reino Unido foi possível apreender que o planejamento das atividades comerciais é, por um lado, uma atividade difícil pois exige um alto grau de organização dos Governos para monitorar, em especial, a concentração e expansão das atividades comerciais de grande e de pequena escala; por outro lado - apesar da dificuldade - é possível obter muitos benefícios para as cidades, para os centros e centralidades consolidadas quando da implantação de empreendimentos comerciais, em função da própria dinâmica do varejo e da capacidade de investimentos das grandes organizações e do mercado imobiliário que produz os espaços para estas atividades. O comércio urbano pode, e tem demonstrado um poder muito grande de regeneração sócio-econômica e dos aspectos espaciais dos lugares públicos, devendo por isso ser adequadamente incorporado às nossas as políticas públicas urbanas.

Os autores consultados concordam que os aspectos mais criticados quanto às políticas de *retail planning* nos anos recentes, e que merecem em comparação ao que vem ocorrendo nas demais localidades da Europa continental, são:

1. a insistência para que as áreas centrais sejam privilegiadas, no contexto da política *'town centre first'*, o que pode ocasionar um super-desenvolvimento desses locais, perda da paisagem urbana tradicional e congestionamento de carros e pedestres; para muitos tipos de comércio as localizações suburbanas são mais adequadas às necessidades dos varejistas e consumidores;
2. a falta de proteção, ou preocupação com a sobrevivência dos pequenos comerciantes, visto que o incentivo a competição que é um dos objetivos da política, favorece mais as grandes redes de varejo (considerando os agressivos métodos comerciais e capacidade de atualização das organizações de varejo que pertencem a grandes redes ou franquias) dos que os comerciantes independentes;
3. Há pouca liberdade para que as autoridades locais possam desenvolver suas próprias orientações ou para a ação dos pequenos empreendedores, no sentido de determinar o futuro de suas próprias cidade, já que o *retail planning* britânico é uma atividade política *'top down'* – ou seja imposta de cima para baixo – onde ambos, governo central e grandes corporações privadas, exercem um papel dominante.

O Governo Britânico tem divulgado em muitas ocasiões que a política “primeiro no centro” está funcionando, o que pode ser visto pelo aumento das proporções de empreendimento comerciais localizados nos centros urbanos, revertendo as tendências dos 20 anos anteriores. A abertura de parques de varejo diminuiu sensivelmente após o início da priorização de áreas centrais e introdução do *'teste seqüencial'*. Esta diminuição não tem sido por causa da falta de demanda dos comerciantes; os críticos concordam que as políticas de planejamento tem tornado o processo de autorização muito mais difícil, especialmente porque este tipo de empreendimento não é adequado para as áreas centrais urbanas, e a carência de espaços de boa qualidade para varejistas que desejam a expansão geográfica também tornou-se mais cara e difícil.

Os empreendimentos de super-lojas e hipermercados também tem sido afetados por mudanças na política. As grandes lojas de alimentos continuam a ser desenvolvidas, mas crescentemente dentro ou nos limites da área central. As grandes lojas de varejo não-alimentar, em especial as que comercializam bens volumosos, como por exemplo, utilidades domésticas, mobiliário e revestimentos

para pisos, continuam a ser construídos em locais fora do centro. Geralmente os varejistas que preferem operar em grandes lojas são solicitados pelos governos central e local para analisarem a possibilidade de modificar suas operações para pequenas lojas que podem ser construídas dentro das áreas centrais; o que configura a maior batalha do *retail planning* desde meados da década de 1990.

Em contraste com as dificuldades enfrentadas por alguns empreendedores de super-lojas e parques de varejo, companhias proprietárias tem sido capazes de desenvolver e requalificar grandes áreas das cidades e dos centros urbanos, criando novos centros de compras. Atualmente (2008) 20 projetos com no mínimo 60.000 m² de espaço de varejo estão em construção ou planejados dentro ou próximos a centros urbanos existentes; outra importante tendência é o desenvolvimento de projetos de uso-misto, como aqueles que incluem além da área comercial também espaços de lazer e entretenimento, e são fortemente incentivados pelas políticas governamentais, demonstrando que os resultados da política como um todo tem sido positivos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Balsas, C. (2004). Measuring the livability of an urban center: An exploratory study of key performance indicators. *Planning Practice and Research*, 19(1): 101-110 <disponível em: www.asu.edu/~cbalsas>

CULLINGWORTH, B. NADIN, V. (2002) *Town and Country Planning in the UK – Thirteenth edition*. Routledge.

DIXON, T. 2003. *The Role of UK Retailing in Urban Regeneration Research report January 2003* College of Estate Management, Whiteknights, Reading, RG6 6AW

DoE – (2005) Office of the Deputy Prime Minister *Planning Policy Statement 6: Planning for Town Centres - PPS6* – (London, HMSO) <disponível em www.communities.gov.uk>

DoE (1994). *Vital and Viable Town Centres, Meeting the Challenge*. HMSO: Londres. <disponível em www.communities.gov.uk>

DTZ Consulting. (2008) Ruth Claxton and Georgia Siora at DTZ Consulting. *Retail-led regeneration – Why it matters to our communities*. Disponível em: www.dtz.com

DTZ Pieda Consulting. (2004) DTi – Retail Strategy Group *The Retail Development Process & Land Assembly – Volume 1 Report*. London, <disponível on-line>

DAWSON, J.A. (1988) Futures for the high street. *Geographical Journal*, 154:1-12

FERNANDES, J. CACHINHO, H. RIBEIRO, C. (2000) *Comércio tradicional em contexto urbano: dinâmicas de modernização e políticas públicas*. GEDES UP

GUY, Clifford. (1994) *The retail development process: Location, Property and Planning*. London. Routledge.

GUY, Clifford. (2007) *Planning for Retail Development: a critical view of British experience*. London, Routledge.

GUY, Clifford (2008). *Retail Planning Policy in the UK*. In: *Ciudades Revista Annual del Instituto de urbanística de la Universidad de Valladolid e URB&COM, Laboratorio de urbanística do Politecnico de Milan*.

PACIONE, M. (2009) *Urban Geography – A global perspective*. Third edition. Routledge.

RATCLIFFE, J. STUBBS, M. SHEPHERD. (2001) *Urban Planning and Real Estate Development*. Second edition. London Spon Press.

TALLON, A. (2010) *Urban Regeneration in the UK*. London, Routledge.