



Resiliência Urbana

Balsas, C. (in press). Resiliência Urbana: Boas práticas e consumo sustentável. *Portuguese Studies Review*, 31(2), 355-373.

[Link to publication record in Ulster University Research Portal](#)

Published in:
Portuguese Studies Review

Publication Status:
Accepted/In press: 02/07/2024

Document Version
Author Accepted version

General rights

The copyright and moral rights to the output are retained by the output author(s), unless otherwise stated by the document licence.

Unless otherwise stated, users are permitted to download a copy of the output for personal study or non-commercial research and are permitted to freely distribute the URL of the output. They are not permitted to alter, reproduce, distribute or make any commercial use of the output without obtaining the permission of the author(s).

If the document is licenced under Creative Commons, the rights of users of the documents can be found at <https://creativecommons.org/share-your-work/licenses/>.

Take down policy

The Research Portal is Ulster University's institutional repository that provides access to Ulster's research outputs. Every effort has been made to ensure that content in the Research Portal does not infringe any person's rights, or applicable UK laws. If you discover content in the Research Portal that you believe breaches copyright or violates any law, please contact pure-support@ulster.ac.uk

Resiliência urbana: Boas práticas e consumo sustentável

O urbanismo comercial em contextos de revitalização urbana tem sido utilizado por decisores públicos para melhorar a habitabilidade das cidades. Observou-se um interesse da população em geral, dos agentes económicos e das autoridades públicas pelos centros das cidades. Este artigo analisa a relação entre taxas de adesão de comerciantes a projetos de urbanismo comercial e a produção de resíduos em distritos da região norte-centro litoral de Portugal. Acredita-se que a revisão e análise de mecanismos de revitalização comercial e a sua relação com a gestão de resíduos sólidos urbanos pode contribuir para retirar ensinamentos muito positivos para a conceção e implementação de políticas urbanas nas áreas da resiliência urbana e do consumo sustentável. Finalmente, identifica-se um conjunto de ilações para a ação centrado na tríade da redução, reciclagem e reutilização; no consumo sustentável; na economia circular; e na implementação da estratégia da cidade sem resíduos.

Cidade sem resíduos, consumo sustentável, urbanismo comercial

Urban resilience: Best practices and sustainable consumption

Commercial urbanism in contexts of urban revitalization has been used by decision-makers to improve the urban livability of cities. Thus, the general population, economic agents and public authorities, all expressed a general interest in city centers. This article analyzes the relationship between merchants' participation rates in commercial urbanism projects and waste generation in four regional jurisdictions (*i.e. distritos*) of the north-central coastal region of Portugal. It is believed that the review and analysis of commercial revitalization mechanisms and their relationship with the management of municipal solid waste can contribute to drawing very positive lessons for the design and implementation of public policies in the areas of urban resilience and sustainable consumption. Finally, the paper identifies a set of implications for future policy actions centered on the triad of reduction, recycling, and reuse; sustainable consumption; circular economy; and the implementation of a zero-waste city strategy.

Zero-waste city, sustainable consumption, commercial urbanism

Carlos J. L. Balsas, Ph.D., AICP

Note: Author Accepted Manuscript (AAM). Please consult the Journal's website for the final version of the published article: <https://www.maproom44.com/psr/>. Thanks.

“Garbage is a state of existence without meaning, of form without content. Garbage is the answer to a question that is no longer worth asking. But garbage is also a social construct, having as much to do with the people who threw it away as with the inherent properties of the object itself. To the same extent that an object is worthless, it is also a challenge, an invitation to imagination.”¹

Introdução

Recentemente, muitas cidades da Europa ocidental e da América do Norte experimentaram um retorno às intervenções de requalificação dos seus centros.² Assim, observou-se um interesse generalizado da população, dos agentes económicos e das autoridades públicas pelos centros das cidades, enquanto locais aprazíveis para viver, trabalhar e comprar. Este interesse crescente pelo centro das cidades resulta de uma consciencialização cada vez mais forte do papel crucial que os centros das cidades têm enquanto locais privilegiados no panorama económico, social, cultural, histórico e de organização política e territorial.

Apesar desta tendência recente, historicamente os centros das cidades têm vindo a sofrer diferentes pressões resultantes da sua natureza estrutural, organizativa e fundiária. Os problemas do declínio do centro das cidades já estão a ser considerados desde há algum tempo nos dois lados do oceano Atlântico. Nos Estados Unidos, o declínio económico do centro das cidades é tão grave que foi já reconhecido que a decadência económica do centro das cidades americanas é um dos problemas mais graves que afetam o país.³ Após várias décadas seguidas de suburbanização,

¹Brad Rogers, “One man’s trash,” in Cindy Isenhour, Gary McDonogh e Melissa Checker, eds., *Sustainability in the Global City* (New York, Cambridge University Press, 2015), 213-216.

²Alan Ehrenhalt, *The Great Inversion and the Future of the American City* (New York: Vintage Books, 2011). Myfanwy Trueman, Nelarine Cornelius, Tom Franks e John Lawler, “Regeneration and well-being: Research into practice,” *International Journal of Public Sector Management* 26 (2013): 180-189, <https://doi.org/10.1108/IJPSM-12-2012-0164>.

³Michael Porter, “The competitive advantage of the inner city,” *Harvard Business Review* Maio-Junho (1995): 55-71. Michael Porter, “Inner-city economic development: Learnings from 20 years of research and practice,” *Economic Development Quarterly* 30 (2016): 105-116, <https://doi.org/10.1177/0891242416642320>.

maior atenção tem vindo a ser dada à distribuição dos recursos, numa tentativa de viabilizar o futuro destas áreas. Entre as principais estratégias de intervenção encontram-se a criação dos *Business Improvement Districts* – BIDs (ou Áreas de Desenvolvimento Económico) e a implementação do *Main Street Program* (ou o Programa da Rua Central).

Enquanto os BIDs têm por objetivo garantir um mecanismo através do qual os proprietários podem contribuir financeiramente para serviços adicionais nas áreas públicas que circundam os seus edifícios, o *Main Street Program* tem por objetivo principal auxiliar as comunidades locais a desenvolverem uma estratégia de revitalização comercial integrada que estimule o desenvolvimento económico num contexto de preservação histórica em quatro grandes áreas: reestruturação económica, organização, promoção e *design*. O objetivo do *Main Street Program* é a criação de um espaço agradável e atrativo que estimule os visitantes a voltarem ao centro.⁴ Estes dois mecanismos de revitalização comercial e urbana do centro das cidades estão a ser amplamente implementados nos Estados Unidos da América e no Canadá.⁵

Na Europa, a revitalização do centro das cidades teve um papel bastante importante no virar do século, principalmente devido às possibilidades que o planeamento comercial e a gestão do centro das cidades oferecem para a criação e manutenção de cidades aprazíveis e habitáveis. No Reino Unido os *Town Centre Management Schemes* (mecanismos de Gestão do Centro da Cidade) e a matriz dos 4 A's – Acessibilidade, Atração, Animação/Beleza Local e Ação têm sido utilizados para identificar os problemas e as potencialidades dos centros, e para propor instrumentos de gestão dessas mesmas áreas centrais das cidades. O facto de estes mecanismos

⁴Andrew J. Van Leuven, “The impact of main street revitalization on the economic vitality of small-town business districts,” *Economic Development Quarterly* 36 (2022): 193-207, <https://doi.org/10.1177/08912424211038060>.

⁵Karl F. Seidman, *Revitalizing commerce for American cities – A practitioner’s guide to urban Main Street programs* (Washington DC, Fannie Mae Foundation, 2004).

serem baseados em parcerias voluntárias entre o sector público e o sector privado leva a que haja a necessidade de encontrar modos de financiamento sustentáveis para a sua existência e desenvolvimento futuro. Assim, a maior parte das intervenções ao nível internacional preocupa-se não só em manter as áreas comerciais e os espaços públicos atrativos e agradáveis (abordagem do espaço físico), mas também em desenvolver estratégias bem geridas, financiadas e promovidas (abordagem organizacional).

Em Portugal, os projetos de urbanismo comercial subsidiados pelo governo foram estratégias atempadas para remediar possíveis espirais de declínio comercial e urbano. Aceitando o conceito de *centro comercial a céu aberto* que o governo central pretendeu promover nas cidades portuguesas aquando da implementação do urbanismo comercial podia fazer parte de uma estratégia de política económica e de competitividade urbana, foi importante avaliar a possibilidade de criar unidades de gestão que assegurassem a viabilidade e vitalidade dos investimentos realizados.⁶ A revisão e análise de mecanismos de revitalização comercial em prática ou a serem desenvolvidos a nível internacional pode contribuir para retirar ensinamentos positivos para a conceção e implementação de políticas públicas.

É importante reconhecer que a expansão da oferta comercial quer nos centros urbanos quer nos subúrbios tende a aumentar os níveis de consumo. Apesar da revitalização urbana melhorar a habitabilidade nas cidades, na sua grande maioria os projetos de urbanismo comercial nas áreas centrais não tiveram em conta o encadeamento entre taxas de adesão, enobrecimento urbano, aumento dos níveis de consumo, geração de resíduos, e as pressões ambientais e consequentes alterações climáticas. A gestão de resíduos sólidos urbanos necessita de ser abordada numa perspectiva de resiliência urbana. Apesar de resiliência urbana poder ser definida de vários

⁶Neil Ravenscroft, "The vitality and viability of town centres," *Urban Studies* 37 (2000): 2533-2549, <https://doi.org/10.1080/00420980020080681>.

modos, aqui é entendida como a capacidade que os sistemas, empresas, instituições, comunidades e indivíduos de uma cidade possuem para sobreviver, se adaptarem e crescerem, independentemente das pressões e choques que sofrem.⁷ A gestão integrada de resíduos sólidos urbanos no contexto de políticas de revitalização urbana pode ajudar os decisores públicos, assim como todas as partes interessadas, a minimizar, ou mesmo a eliminar, os impactos negativos da produção crescente de resíduos urbanos.⁸ Assim, depois de na primeira parte deste artigo se contextualizar a revitalização urbana no mundo ocidental, na segunda parte analisa-se a relação entre taxas de adesão de comerciantes a projetos de urbanismo comercial e a produção de resíduos em quatro distritos da região norte-centro litoral de Portugal.

Enquadramento teórico

O comércio é um dos sectores económicos mais dinâmicos e com grandes impactos ao nível da habitabilidade nos centros urbanos.⁹ Novos formatos comerciais e modos de venda surgem a todo o momento e encontram-se em permanente desenvolvimento. Exemplos vão desde centros comerciais, *franchising*, *retail parks*, *factory outlets*, complexos de lazer, até vendas por catálogo, pela televisão e pela Internet. Por exemplo nos Estados Unidos da América, inicialmente assistiu-se ao encerramento de lojas no centro das cidades, em parte, devido à abertura de centros comerciais em zonas mais periféricas e com mais estacionamento automóvel, mas também devido a uma certa falta de empreendedorismo dos atores económicos mais idosos, muitas localizados nas áreas centrais. Atualmente tem-se verificado o encerramento de lojas nos próprios centros

⁷Referência anónima.

⁸ Silpa Kaza, Lisa C. Yao, Perinaz Bhada-Tata e Frank Van Woerden, *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050* (Washington, DC: World Bank, 2018).

⁹João Barreta, *Comércio, Cidade e Projectos de Urbanismo Comercial* (Setúbal: Diversas Áreas, 2007).

comerciais devido à saturação crescente do mercado, assim como o fenómeno dos *dead-malls* ao nível metropolitano,¹⁰ enquanto os atores mais empreendedores têm apostado na revitalização de lojas e estabelecimentos *com história* e/ou suas recriações em áreas centrais e semi-centrais ao abrigo do programa nacional Lojas com História ou não de modo a tirar partido do aumento no turismo urbano.

Se bem que nos EUA os efeitos destas transformações já são conhecidos desde há algumas décadas, na Europa e em alguns países da América Latina, só recentemente é que os governos centrais e locais tomaram consciência dos profundos impactos associados a estas alterações.¹¹ Contudo, verifica-se frequentemente que as autoridades locais não estão tecnicamente preparadas para gerir de um modo sustentável estes impactos económicos no território.¹² Neste sentido apresenta-se um conjunto de mitos e de boas práticas sobre a revitalização de centros urbanos. O argumento principal é de que é importante não só perceber os mitos que (in)conscientemente são usados para justificar determinadas opções em detrimento de outras, mas também conhecer boas práticas internacionais de revitalização urbana de modo a manter e a aumentar a habitabilidade nas cidades.

Tal como se referiu anteriormente, as cidades da Europa ocidental e das Américas assistiram a um retorno às intervenções de revitalização urbana. Este interesse crescente pelas áreas centrais resultou de uma consciencialização cada vez mais forte do papel crucial que os centros das

¹⁰Daniela Ferreira e Daniel Paiva, “The death and life of shopping malls: an empirical investigation on the dead malls in Greater Lisbon,” *The International Review of Retail, Distribution and Consumer Research* 27 (2017): 317-333, <https://doi.org/10.1080/09593969.2017.1309564>.

¹¹Benjamin R. Barber, *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional nations, rising cities* (New Haven: Yale University Press, 2013).

¹²Robert Hrelja, Karolina Isaksson e Tim Richardson, “IKEA and small city development in Sweden: planning myths, realities, and unsustainable mobilities,” *International Planning Studies* 17 (2012): 125-145, <https://doi.org/10.1080/13563475.2012.672797>.

idades detêm enquanto locais privilegiados. Neste sentido, a revitalização urbana compreende a melhoria da componente física, socioeconómica, cultural, histórica e política das cidades. Frequentemente, o objetivo principal das operações de revitalização urbana é aumentar ou melhorar a habitabilidade e a sustentabilidade da comunidade local através da atração e aumento das oportunidades de emprego, comércio, recreio e lazer e da garantia de mais e melhores serviços de apoio aos diferentes grupos sociais que aí residem ou se deslocam.¹³

Nos Estados Unidos e no Canadá, após várias décadas seguidas de suburbanização, maior atenção tem vindo a ser dada à distribuição dos recursos, numa tentativa de viabilizar o futuro destas áreas. Entre as principais estratégias de intervenção encontram-se a criação das Áreas de Desenvolvimento Económico (ou *Business Improvement Districts* – BIDs) e a implementação do Programa da Rua Central (ou *the Main Street Program*).¹⁴ Por seu lado, a experiência europeia mostra uma grande diversidade em termos da natureza, *timing*, processos, escalas e tipos de intervenções de revitalização. Se bem que muitas das intervenções podem ser consideradas de cariz internacional, é bem patente que condições históricas, geográficas, culturais e económicas nos diferentes países europeus condicionaram em muito os processos de planeamento. Contudo, pode dizer-se que na Europa, a revitalização comercial dos centros das cidades surge normalmente associada a programas de regeneração urbana que incluem não só a área comercial mas também outras áreas como os transportes, os espaços públicos, a segurança e o ambiente urbano, e mais recentemente a constituição de parcerias para a revitalização e gestão urbana e comercial.¹⁵

¹³Hugh Barton, *City of Well-Being: A radical guide to planning* (New York: Routledge, 2016).

¹⁴Seidman, *Revitalizing commerce for American cities*, 2004; Abraham Unger, *Business Improvement Districts in the United States: Private government and public consequences* (Cham: Palgrave Macmillan, 2016); Mindy Thompson Fullilove, *Main Street: How a City's Heart Connects Us All* (New York: New Village Press, 2020).

¹⁵Robert J. Rogerson e Bob Giddings, “The future of the city centre: Urbanisation, transformation

Em Portugal, o urbanismo comercial subsidiado pelo governo foi uma estratégia atempada para tentar parar (ou pelo menos remediar) possíveis espirais de declínio comercial no centro das cidades. Apesar dos estudos globais destes projetos terem sido bastante amplos nas suas propostas de revitalização, baixos níveis de adesão por parte dos comerciantes locais e dificuldades de coordenação da sua implementação leva a concluir que há ainda a necessidade de se encontrarem mecanismos inovadores para promover a atividade comercial nos centros, e ao mesmo tempo aumentar as colaborações efetivas e as parcerias entre os agentes económicos e as autoridades locais. A principal diferença entre a situação estrangeira e a realidade portuguesa reside no facto de no estrangeiro haver uma maior preocupação de envolvimento e participação dos proprietários e comerciantes locais no financiamento e na angariação de fundos para a realização de ações que conduzam a benefícios mútuos. Em Portugal, uma certa dependência de subsídios públicos tem resultado em atitudes de alguma passividade e falta de colaboração que limitam os investimentos dos agentes económicos e das autarquias locais.

Os mitos da revitalização comercial são geralmente ideias pré-concebidas, baseadas numa análise superficial, muitas vezes infundada, e de curto prazo que levam a que determinadas ideias sejam aceites como verdadeiras por uma certa camada da população.¹⁶ Frequentemente, estes mitos são conjecturados por atores urbanos que se sentem penalizados por ações públicas ou privadas. A sua origem é relativamente bem localizada mas rapidamente se propagam a áreas geográficas mais abrangentes. Com a identificação destes mitos, pretende-se que os diversos

and resilience – a tale of two Newcastle cities”. *Urban Studies* 58 (2021): 1967-1982, <https://doi.org/10.1177/0042098020936498>.

¹⁶Dolores P. Palma, “Ten myths about downtown revitalization,” in Roger L. Kemp, ed., *Main Street renewal: A handbook for citizens and public officials* (Jefferson: McFarland and Company 2000), 374-371.

atores urbanos com responsabilidades ou interesses no centro das cidades pensem de um modo diferente sobre as realidades em presença.

Boas práticas no contexto da revitalização urbana significam ações e capacidades para alcançar um centro de cidade que é ao mesmo tempo habitável (vital) e tem capacidade para gerar riqueza e atrair investimento de um modo autossustentável (viável). Alguns aspetos que caracterizam uma boa prática incluem: ser efetiva, ter provas dadas e que podem ser testadas, poder ser replicada. Boas práticas são influenciadas por contextos legais, sociais, económicos e culturais e podem diferir de país para país. Boas práticas não significam *fórmulas mágicas* que curam todos os males do declínio urbano. Revitalizar centros urbanos é uma tarefa difícil, complexa e de longo prazo. A ideia principal é que os problemas dos centros urbanos nas cidades Ocidentais, exemplificadas aqui por seis casos de estudo (três cidades nos Estados Unidos e três na Inglaterra), são criados por fenómenos relativamente semelhantes e que a sua revitalização pode ser melhor sucedida se ideias pré-concebidas e princípios de boas práticas forem partilhados e implementados pelos diferentes intervenientes na revitalização urbana.

De entre as largas centenas de possíveis casos de estudo, escolheram-se seis cidades, três em cada país. Nos EUA escolheram-se as cidades de Filadélfia na Pensilvânia, Providence no estado de Rhode Island e Stockton na Califórnia. No Reino Unido escolheram-se as cidades de Reading, Oxford e Staines. É importante referir que as cidades Americanas são necessariamente diferentes das cidades Inglesas porque os contextos políticos, legislativos, económicos, socioculturais em que estas se desenvolveram e evoluíram são muito diferentes, muitas vezes quase opostos. Há por exemplo a mencionar o facto de muitas cidades inglesas terem sido reconstruídas imediatamente a seguir à segunda guerra mundial, enquanto neste mesmo período de tempo uma grande parte das cidades americanas foi alvo das forças intensas de suburbanização e do crescimento das periferias. Para além deste facto, há ainda a mencionar que o modelo de desenvolvimento urbano

inglês é baseado numa grande intervenção do estado e numa mentalidade pró-planeamento e ordenamento do território, enquanto muitas cidades americanas são o resultado da retração da intervenção pública e do avanço do capitalismo. Assim, no Reino Unido os resultados talvez mais visíveis notam-se nos esforços conscientes de restauro de edifícios antigos e no incentivar a população a viver e a trabalhar nas cidades.¹⁷

Em muitas cidades inglesas as vias centrais (exemplos das *High Streets*) foram já interditas ao trânsito automóvel, tendo as viaturas de serviço um acesso limitado, enquanto noutros locais o acesso é apenas permitido aos residentes. Também no Reino Unido há uma maior preocupação em promover os transportes sustentáveis (o andar a pé, de bicicleta e de transportes públicos) e de desincentivar a circulação e o estacionamento automóvel comparativamente aos Estados Unidos. E por último, o Reino Unido destaca-se também pelos esforços superiores em manter os centros das cidades habitáveis à noite e durante os fins-de-semana. No entanto, o facto de que nos Estados Unidos os comerciantes e os empresários em geral estão mais habituados a contribuir financeiramente para a revitalização das áreas comerciais das cidades leva a que o estudo comparado destes dois países se complemente e possibilite o retirar de ensinamentos positivos para o contexto Português.

A conclusão principal da análise dos estudos de caso reforça a ideia de que a atividade de gestão concertada de centro de cidade é crítica para o sucesso das intervenções de revitalização. Sendo esta gestão na grande maioria dos casos realizada através de parcerias público-privado, há uma responsabilização relativamente grande do sector privado. Pode-se concluir também pela existência de uma grande variedade de modelos de gestão, o que é o resultado de diferentes tipos de parcerias e programas de revitalização; da dimensão da cidade; da situação económica da área

¹⁷Trueman, Cornelius, Franks e Lawler, “Regeneration and well-being,” 2013.

a revitalizar; da opção política da autarquia e do grau de envolvimento do sector privado.

A criação de uma organização independente para gerir e manter as atividades de revitalização aparece como uma necessidade na maior parte dos casos de modo a evitar conflitos entre os parceiros e a criar uma maior responsabilização pelas atividades em causa.¹⁸ A gestão de resíduos sólidos urbanos é uma preocupação continua quer nos casos de estudo Norte Americanos quer nos Ingleses.¹⁹ Depois desta caracterização contextual do urbanismo comercial no mundo Anglo-Saxónico, de seguida apresenta-se a análise da realidade Portuguesa no que concerne à relação entre o urbanismo comercial e o consumo sustentável.

Revitalização urbana

As cidades possuem uma grande variedade de atrativos, funções e serviços que possibilitam a satisfação de uma gama bastante alargada de necessidades. Contudo, as cidades estão muito dependentes da sua área de influência no que toca à energia, água, alimentação, e outros bens socioeconómicos. Por outro lado as cidades também geram grandes quantidades de resíduos urbanos. A economia capitalista, da qual os Estados Unidos, Inglaterra e Portugal são exemplos paradigmáticos, é em grande parte responsável pelo aumento desses resíduos. Por exemplo em 2014, os EUA produziram 258 milhões de toneladas de resíduos sólidos municipais, o que representa cerca do triplo produzido na década de 1960.²⁰

Uma das minhas primeiras visitas a *Times Square*, no centro de Nova Iorque, ficou marcada pelo encontro com os elementos das brigadas de limpeza das ruas em uniforme coordenadas pelo

¹⁸Audrey C. Jamal, “Regional planning and urban revitalization in mid-sized cities: A case study on downtown Guelph,” *Canadian Journal of Urban Research* 27 (2018): 24-36.

¹⁹Christoph Lindner e Miriam Meissner, eds., *Global Garbage: Urban imaginaries of waste, excess, and abandonment* (New York: Routledge, 2015).

²⁰APA, *Planning for sustainable material and waste management*, PAS Report 587 (Chicago: Planners Press, 2017).

Business Improvement District. Depois do fascínio e admiração com os estímulos e variedade visuais dos écrans de néon, a presença dos varredores de rua simbolizou algo mais do que o que é visível nos écrans e no elevado número de pessoas que diariamente se deslocam por esta área central da cidade: O consumo desenfreado dos mais variados produtos e serviços em Manhattan.

O urbanismo comercial tem sido teorizado em contextos de regeneração urbana e de melhoria de áreas centrais das cidades nos países desenvolvidos. Estes melhoramentos contemplaram sobretudo os espaços físicos, praças e ruas das cidades, assim como a modernização dos estabelecimentos comerciais. O objetivo principal do urbanismo comercial foi quase sempre o aumento da habitabilidade nas áreas centrais através de espaços públicos com mais qualidade e do incremento da atividade comercial (i.e. vender mais e obter lucros maiores) para aqueles que lá têm estabelecimentos comerciais e para os que utilizam essas áreas para aí suprirem as suas várias necessidades.²¹

Indiretamente, o urbanismo comercial e as operações de regeneração urbana também tentaram dar resposta aos problemas socioeconómicos de perda de população nos centros e o consequente crescimento das áreas periféricas; sabendo de antemão que estes problemas são bastante complexos e extravasam a área do comércio estendendo-se também à esfera ambiental. Estilos de vida suburbanos facilitados grandemente pela utilização do automóvel em movimentos pendulares e elevado uso de aparelhos domésticos de grande consumo energético (e.g. equipamentos eletrónicos nas cozinhas, aparelhos de ar condicionado, etc.) têm moldado grandemente a vida nas grandes cidades e começam já a estender-se também às povoações nas áreas rurais.²²

²¹José Alberto R. Fernandes, “Os projetos de urbanismo comercial e a revitalização do centro da cidade,” *Revista Memória em Rede* 4 (2012): 71-84.

²²Steven Cohen, *The Sustainable City* (New York: Columbia University Press, 2018).

As políticas públicas para colmatar estes problemas têm sido estabelecidas em paralelos mas com integrações limitadas por parte dos decisores públicos. O urbanismo comercial tem tratado principalmente do comércio e da qualidade de vida urbana nas áreas centrais (i.e. melhoramentos físicos dos espaços públicos, zonas pedonais, sistemas integrados de coleta e reciclagem de resíduos, campanhas de animação de rua, e manutenção e limpeza, etc.); uma vez que é bastante mais complexo intervir na reabilitação do edificado na cidade consolidada. Apercebemo-nos de que é bastante mais fácil por exemplo fomentar a gestão de resíduos em bairros habitacionais novos (com sistemas de sucção de resíduos e galerias técnicas). Por outro lado, a área ambiental tem sido melhorada através da implementação de Agendas Locais 21 e de um conjunto de programas destinados a melhorar a qualidade ambiental de áreas urbanas específicas (e.g. POLIS e POLIS XXI), tais como zonas periféricas e frentes de água.

Em comum, encontra-se a ênfase na regeneração urbana e na melhoria da qualidade de vida urbana. Por outro lado, várias estratégias nacionais de âmbito mais alargado, tais como a Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável (ENDS), foram condicionadas pela crise económica e pelas políticas de austeridade e contenção da dívida pública. A não implementação da ENDS poderá ter-se refletido também na área da gestão dos resíduos sólidos urbanos, facto que está agora a ser colmatado com apostas políticas viradas para a economia verde, economia de baixo carbono, economia circular, e consumo sustentável.²³

O enobrecimento e nobilitação de algumas áreas centrais pode ter também contribuído em parte para a expulsão de residentes das áreas históricas das cidades, sobretudo devido ao aumento

²³Tom Angotti, “Urban agriculture: long-term strategy or impossible dream? Lessons from prospect farm in Brooklyn, New York,” *Public Health* 129 (2015): 336-341, <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2014.12.008>; Giles Thomson e Peter Newman, “Urban fabrics and urban metabolism—from sustainable to regenerative cities,” *Resources, Conservation and Recycling* 132 (2018): 218-229, <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.01.010>.

das rendas habitacionais.²⁴ Para além da nobilitação urbana, o aumento crescente do turismo nas cidades, o comércio eletrónico, a realização de megaeventos e outros festivais lúdicos, tem também contribuído para a comodificação e mercantilização urbana. Por outro lado, verbas públicas foram investidas para revitalizar espaços públicos, modernizar o comércio tradicional, e minimizar a falta de competitividade de alguns comerciantes localizados nos centros, enquanto o aumento dos resíduos urbanos produzidos quer nos centros das cidades quer nas áreas residenciais de um modo geral em todas as áreas urbanas foi exportado para os aterros sanitários localizados sobretudo nas periferias. Monetariamente, o custo de remover os resíduos é pago por todos através dos seus impostos, quer eles consumam muito ou pouco tornando-se num problema de equidade social, com gravíssimas consequências ambientais.²⁵

Finalmente, a tentativa de gestão comercial centralizada em estruturas de governança de centro de cidade, emulando as práticas dos centros comerciais, foi um legado do urbanismo comercial em Portugal. As Unidades de Acompanhamento foram de curta duração devido principalmente à complexidade do seu funcionamento, falta de consenso nas prioridades de intervenção, e falta de verbas sustentáveis para a sua continuação e políticas públicas continuadas.²⁶ Neste contexto, assegurar a resiliência dos sistemas comerciais em tempos de grandes e profundas mudanças socioeconómicas, culturais e ambientais é importante para manter a habitabilidade das cidades,²⁷ e alcançar patamares de sustentabilidade urbana mais elevados.²⁸

²⁴Sónia Alves, “Spaces of inequality: It’s not differentiation, it is inequality! A socio-spatial analysis of the City of Porto,” *Portuguese Journal of Social Science* 15 (2016): 409-431, https://doi.org/10.1386/pjss.15.3.409_1.

²⁵Fátima Portilho, *Sustentabilidade Ambiental, Consumo e Cidadania* (São Paulo: Cortez, 2005).

²⁶DGAE, “Dinamização económica dos centros históricos,” *CECOA*, 21 de Abril 2010. Disponível em http://gis.cm-agueda.pt/pru/docs/seminario_tematico1/tema2_clotildecavaco_dgae.pdf (consultado em 22-8-2017).

²⁷André Botequilha-leitão, “Eco-polycentric urban systems: an ecological region perspective for network cities,” *Challenges* 3 (2012): 1-42, <https://doi.org/10.3390/challe3010001>.

²⁸Herculano Cachinho e Teresa Barata Salgueiro, “Os sistemas comerciais urbanos em tempos de

Consumo sustentável

O comércio envolve trocas e bastante consumo. O urbanismo comercial em contextos de renovação urbana tem sido utilizado por decisores públicos para melhorar a habitabilidade das cidades. A grande maioria das intervenções de urbanismo comercial realizou-se nas áreas centrais das cidades, o que levou, em parte, ao seu direto enobrecimento. Indiretamente, muitas das intervenções promovidas, maioritariamente ou em parceria com o sector público, não tiveram em conta o encadeamento entre enobrecimento urbano, aumento dos níveis de consumo, geração de resíduos, e as pressões ambientais e consequentes alterações climáticas.²⁹

É sabido que tradicionalmente o comércio não tem sido contemplado em planos de ordenamento, quer à escala local quer regional. Contudo, programas de gestão de resíduos sólidos e efluentes a nível regional têm sido levados a cabo por iniciativa de entidades metropolitanas com base não apenas em princípios de eficiência económica mas também de coordenação intermunicipal e de desenvolvimento sustentável. Apesar disto, as implicações entre a grande crise da procura da sustentabilidade, a melhoria do ambiente urbano das cidades, a apazibilidade e nobilitação urbana,³⁰ a modernização comercial em centros históricos e bairros tradicionais, as mudanças demográficas nas cidades, as alterações dos estilos de vida, o turismo urbano, o consumo de produtos de origem denominada e de cariz étnico, assim como o sistema de valorização de resíduos necessitam de um maior escrutínio académico e subsequente discussão teórica e aplicada.

De seguida analisam-se as relações entre estas variáveis tentando perceber até que ponto é que

turbulência,” *Finisterra* 51 (2016): 89-109, <https://doi.org/10.18055/Finis4134>.

²⁹Tim Jackson, *Prosperity Without Growth: Economics for a finite planet* (Londres, Earthscan, 2009)

³⁰Sara Joana Dias, “Estratégias recentes de organização urbana comercial – O “SoHo do Porto” e a territorialização de actividades culturais/criativas,” *Sociologia. Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto* XXI (2011): 69-95.

as intervenções de urbanismo comercial nos centros das cidades aumentaram as pressões sobre outras áreas bastante mais periféricas e frágeis onde se localizam estações de triagem de resíduos, estações de tratamento de águas residuais, armazéns e áreas de logística relativa às operações de recolha, tratamento, e eliminação de resíduos domésticos e comerciais, assim como aterros sanitários. Em concreto, analisa-se a relação entre taxas de adesão de comerciantes a projetos de urbanismo comercial e a produção de resíduos em quatro distritos da região norte-centro litoral de Portugal.

É necessário reconhecer que o sector dos resíduos gera emprego, apoia a atividade industrial, envolve recursos humanos, tecnológicos e financeiros, e constitui uma vertente de negócio que se pode aliar à defesa e preservação do ambiente.³¹ A gestão de resíduos sólidos urbanos em Portugal ganhou atenção redobrada principalmente nas últimas duas décadas devido a atos legislativos e metas rigorosas impostas pela União Europeia (UE).³²

Contudo, por vezes é difícil perceber o que acontece aos resíduos sólidos quando os colocamos fora de casa. Uma vez que pagamos desproporcionalmente menos em taxas de recolha de lixo do que os custos de gestão do sistema de resíduos sólidos municipais; frequentemente esquecemo-nos dos custos reais, para já nem mencionar os custos ambientais. Assim, os serviços de recolha de resíduos sólidos urbanos prestados pelos municípios e outras entidades subcontratadas têm custos elevados quer com a recolha, o transporte, a triagem e em certos casos com a incineração e eliminação em aterros sanitários (Figura 1). Alguns avanços recentes na gestão de resíduos sólidos urbanos em Portugal foram impulsionados pela transposição de

³¹Francisco Ferreira, “Resíduos urbanos – os novos desafios,” in L. Brito, ed., *Gestão Urbana*. (Lisboa: Parque Expo’98, 2002), 252-261.

³²Ana Pires, Graça Martinho e Ni-Bin Chang, “Solid waste management in European countries,” *Journal of Environmental Management* 92 (2011): 1033-1050, <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2010.11.024>.

diretivas e princípios de gestão de resíduos europeus para a legislação Portuguesa. A Diretiva Embalagens (1994), a Diretiva Aterros (1999), assim como a Lei-quadro dos Resíduos criada pelo Decreto-Lei 178/2006 de 5 de Setembro, e os princípios do poluidor-pagador, da responsabilidade dos produtos, da proximidade, e do princípio da retificação na fonte constituem exemplos importantes.

Figure 1 Alternativas na gestão de resíduos sólidos em Portugal³³

Os instrumentos europeus levaram ainda à criação de planos nacionais para a gestão dos resíduos sólidos tais como o Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos (PERSU I) (1997–2005). Duas metas importantes incluem a necessidade de alcançar: (i) Até 31 de Dezembro de 2020 uma redução mínima da produção de resíduos por habitante de 10% relativo ao verificado em 2012; e (ii) um aumento mínimo global para 50% relativo à preparação para a reutilização e reciclagem de resíduos urbanos. O objetivo principal do PERSEU 2020 atualmente em vigor é fazer cumprir o atraso nacional nas metas que Portugal se comprometeu a atingir, sobretudo na reciclagem e valorização. A redução da produção de resíduos sólidos urbanos no país a partir de 2009 deveu-se em grande parte à crise financeira. Contudo, a tendência inverteu-se de 2013 para 2014 com um aumento de 2.5% da produção de lixo e de 3% da capitação anual.³⁴

Por outro lado, a gestão continua a privilegiar a deposição em aterro (49% do total em 2014), enquanto países como a Alemanha, Bélgica, Suécia, Dinamarca e Holanda têm percentuais baixíssimos da ordem dos 1% e 2% de resíduos depositados em aterro. A taxa de reciclagem em Portugal continua baixa, apenas 25.8%, valor bastante inferior à média da UE de 42%. No

³³INE, *Estatísticas dos Resíduos* Edição de 2016 (Lisboa: INE, 2016).

³⁴Luisa Schmidt, *Portugal: Ambientes de Mudança* (Lisboa: Círculo de Leitores, 2016).

conjunto da UE, Portugal foi em 2013 o estado membro com a terceira maior despesa das Administrações Públicas com a gestão de resíduos, apenas abaixo da Suécia e Roménia.³⁵ É sabido que a produção de resíduos sólidos urbanos sofre de uma grande variedade consoante os locais, hábitos, população, níveis económicos e de formação. Para além disso, a atividade de gestão de resíduos envolve ainda agentes bastante diferenciados. De seguida analisa-se uma aplicação prática e depois tecem-se algumas considerações sobre as principais ações para a implementação da estratégia da cidade sem resíduos.

A Direção Geral das Atividades Económicas³⁶ concluí-o que 38% dos centros históricos, 45% das empresas cofinanciadas, 50% do investimento total e 54% do incentivo total aos projetos de urbanismo comercial financiados entre 1997 e 2007 teve lugar em apenas quatro distritos do continente: Aveiro, Braga, Porto, e Viana do Castelo. Assim, pareceu-nos oportuno analisar se houve uma relação entre os projetos de urbanismo comercial, o consumo e a produção de resíduos.

A metodologia de estudo consistiu em analisar a taxa de adesão aos projetos de urbanismo comercial em algumas povoações de cada distrito para perceber até que ponto é que os tais projetos, os melhoramentos dos espaços públicos, e a modernização do tecido comercial esteve ou não diretamente relacionada com o aumento da produção de resíduos urbanos.³⁷ Uma vez que a amostra continha um número elevado de povoações com populações diversas, optou-se por seleccionar para análise apenas as povoações com as taxas de adesão mais alta e mais baixa, assim como as quatro sedes capital de distrito. O período em análise para a produção de resíduos consistiu numa data anterior (2002) e numa posterior (2014) à implementação dos projetos. Os

³⁵INE, *Estatísticas dos Resíduos*, 2016.

³⁶DGAE, “*Dinamização económica dos centros históricos*,” 2010.

³⁷Barreta, *Comércio, Cidade e Projectos de Urbanismo Comercial*, 2007.

dados sobre a produção e destino de resíduos foram obtidos na base de dados eletrónica *porbase.pt*.

A análise da relação entre a taxa de adesão e a produção de resíduos urbanos em 2002 e 2014 revelou que com a exceção das cidades de maiores dimensões (i.e. Porto, Matosinhos, e Braga) as povoações com taxas de adesão mais elevadas tiveram capitações de resíduos menores. De certo modo, este facto é corroborado por dados para o continente que mostram que as capitações de resíduos urbanos em 2014 ocorreram nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto (Figuras 2 e 3), nos concelhos situados no sul do país e em alguns municípios coincidentes com as capitais de distrito.³⁸

Figura 2 Novos recipientes de recolha de resíduos sólidos na baixa de Lisboa³⁹

Figura 3 Novos recipientes de recolha de resíduos sólidos na baixa do Porto⁴⁰

Em relação à variação no envio de resíduos para aterro no período em análise observou-se que a quantidade de resíduos enviados para aterros tendeu a diminuir de norte para sul. As povoações em análise a sul da Póvoa de Varzim registaram reduções no envio de resíduos para aterros municipais. A possível explicação pode estar no carácter vincadamente mais urbano destas povoações localizadas na faixa litoral entre Braga a norte e Setúbal a sul. O tamanho das

³⁸INE, *Estatísticas dos Resíduos*, 2016.

³⁹Arquivo do autor, 2017.

⁴⁰Arquivo do autor, 2017.

povoações e dos seus centros históricos a norte, assim como o seu carácter mais rural pode também explicar parcialmente esta tendência.

Em terceiro lugar, a relação entre a taxa de adesão e o aumento da reciclagem de resíduos urbanos, parece ter havido uma relação positiva entre as taxas de adesão (i.e. com a instalação de novos contentores de recolha seletiva de resíduos e reciclagem) e a percentagem de resíduos reciclados (i.e. papel, cartão, e vidro) nessas mesmas povoações. O aumento da reciclagem de resíduos em Portugal é uma tendência positiva. Contudo, é necessário intervir em matéria de políticas públicas de modo a alcançar as metas estabelecidas no PERSUE 2020. As ilações para a ação centram-se nos 3R's: Redução, reciclagem, e reutilização; no consumo sustentável; na economia circular; e na implementação da estratégia da cidade sem resíduos.

Conclusão

A atividade de gestão é fundamental para o sucesso do centro das cidades. Contudo, o facto de se terem analisado modelos estrangeiros não quer dizer que se devam transpor ou adotar literalmente essas mesmas práticas de gestão. Significa, por outro lado, que se deve recolher ensinamentos valiosos sobre o que funciona e o que de menos bom se pode evitar. Em Portugal, o consumo tem sido utilizado para alavancar e dinamizar a economia, mais do que para fomentar comportamentos ambientalmente mais corretos. O urbanismo comercial contribuiu para a revitalização de muitos centros urbanos, sobretudo através de intervenções de *placemaking* nos espaços públicos das áreas comerciais das cidades, da modernização de alguns estabelecimentos comerciais, e de programas de animação de rua. Salvo algumas exceções, os resultados do urbanismo comercial foram aparentemente positivos. Contudo, o urbanismo comercial em Portugal não contemplou em grande parte a gestão dos resíduos sólidos urbanos, isto é o fruto (indesejado?) da sua própria atividade comercial, assumindo que alguém se encarregaria de os

retirar das ruas. É importante reconhecer que esta lacuna pode trazer resultados nefastos em termos de padrões de consumo insustentáveis e hábitos ecológicos menos responsáveis.⁴¹

Assim, há que consciencializar não só os consumidores, mas também os comerciantes, os representantes associativos, os residentes, e os técnicos e eleitos locais de que uma grande parte dos resíduos resultantes dos processos de consumo ainda são depositados em aterros sanitários, ao revés de orientações europeias e mesmo da legislação Portuguesa atualmente em vigor. Campanhas de *placemarketing* alertando para os benefícios da prevenção dos resíduos urbanos e para as vantagens da economia circular, do comércio justo, e do consumo sustentável podem ter um impacto decisivo na redução da produção de resíduos urbanos.

Os padrões de consumo nos países desenvolvidos, facilitados em muito pela rapidez e comodidade do comércio eletrónico, têm levado ao aumento da pegada ecológica e servido de exemplo, por vezes, menos adequado aos países em vias de desenvolvimento. Níveis mais eficientes de consumo energético e o redesenhar de processos baseados em materiais menos poluentes e mais ecológicos podem contribuir para reduzir a produção de resíduos sólidos urbanos que são presentemente eliminados em aterros sanitários. O descolar a pegada ecológica do consumo de recursos finitos pode também certamente contribuir para cidades com menos poluição e mais qualidade de vida. Finalmente, esta secção identificou ainda a necessidade de encontrar estratégias concertadas para alcançar comportamentos ambientais mais corretos, assim como noções mais abrangentes de consumidor-cidadão capazes de mudar hábitos de consumo e criar cidades mais justas, saudáveis e equitativas.

A gestão de centro urbano apresenta grandes desafios para Portugal a vários níveis territoriais e em várias áreas temáticas, incluindo também a da resiliência urbana.⁴² Aceitando que a gestão

⁴¹Portilho, *Sustentabilidade Ambiental, Consumo e Cidadania*, 2005.

⁴²Referência anónima; Kaza, Yao, Bhada-Tata e Woerden, *What a Waste 2.0*, 2018.

de centro urbano é a criação, promoção ou/e manutenção de centros urbanos de sucesso e passando esse sucesso por questões tão diversas como a habitabilidade, a requalificação de espaços públicos, a segurança, a convivialidade nos centros urbanos, a participação ativa dos sectores público, privado e voluntário que possa permitir com êxito a coexistência das funções tradicionais (comercial e de serviços, residencial, de lazer) dos centros e a integração de outras funções (turismo por exemplo) sem criar ruturas nas funções tradicionais, o desafio reside em fazer perdurar a atividade de gestão no tempo de um modo sustentado e articulado.