



**SOCIEDADE
CRISE E RECONFIGURAÇÕES**

VII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

19 a 22 Junho 2012

Universidade do Porto - Faculdade de Letras - Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação

ÁREA TEMÁTICA: Cidades, Campos e Territórios

A IDENTIDADE E A PLASTICIDADE TERRITORIAL E OS PROCESSOS DE REGENERAÇÃO URBANA

NETO, Paulo

Doutorado e Agregado em Economia

Universidade de Évora- Departamento de Economia e CEFAGE-UE e CIEO-UALG

neto@uevora.pt

SERRANO, Maria Manuel

Doutorada em Sociologia Económica e das Organizações

Universidade de Évora - Departamento de Sociologia e SOCIUS-ISEG/UTL

mariaserrano@uevora.pt

Resumo

As questões relativas à regeneração urbana, ao combate à exclusão social e à segregação espacial, às mutações demográficas e suas implicações na vivência da cidade, à criatividade e à inovação social, à governança e à participação colectiva nos processos de decisão, à sustentabilidade energética e à necessidade de convergência entre iniciativas *place-based* e *people-based*, ocupam hoje um lugar de destaque nas estratégias de desenvolvimento de muitas cidades.

Algumas das soluções implementadas, para dar resposta a este tipo de preocupações, procuram assumir-se enquanto processos evolutivos, na forma de planejar o futuro da cidade e a sua construção, e apostam, por isso, na consolidação das identidades territoriais e suas especificidades. No entanto, em muitas outras, o esforço de reproduzir localmente soluções bem sucedidas noutros contextos territoriais, tem como consequência a crescente degeneração da identidade dos lugares, bem como alterações estruturais significativas da sua plasticidade.

Nesta comunicação analisa-se a problemática dos processos de regeneração urbana no que respeita à importância de assegurar um justo equilíbrio entre a salvaguarda da identidade e plasticidade dos lugares e à capacidade de construir novas soluções, e funções urbanas novas, que não comprometam as suas condições de singularidade.

Abstract

The issues relating to urban regeneration, combating social exclusion and spatial segregation, demographic change and its implications on city living, creativity and social innovation, governance and collective participation in decision-making processes, sustainability, energy efficiency and the need for a convergence between place-based and people-based initiatives, now occupies a prominent place in development strategies of many cities.

Many of the solutions implemented in cities to address these concerns, bet on the consolidation of the territorial identities and specificities. However, in many others, the effort to reproduce locally successful solutions adopted in other territorial contexts, leads to the increasing degeneration of the identity of places and to structural changes on its plasticity.

This paper aims to analyze the issues of urban regeneration processes regarding the importance of ensuring a fair balance between safe guarding the identity and plasticity of places and the ability to build on them new solutions, and new urban functions, that do not compromise the conditions for its uniqueness and singularity.

Palavras-chave: Regeneração urbana; identidade; plasticidade; governança territorial; políticas públicas.

Keywords: Urban regeneration; identity; plasticity; territorial governance; public policies.

Introdução

A literatura mais recente no domínio da economia, geografia e sociologia urbana, bem como muitas das políticas públicas que procuram enquadrar as intervenções em espaços urbanos, têm vindo a reconhecer, de forma crescente, a importância de se assumir uma abordagem holística e sistémica na forma de entender o planeamento das cidades e a sua gestão quotidiana (European Union, 2011).

Neste sentido, é também crescente, e parece começar a ser consensual, a preocupação em incorporar nas estratégias, e nos instrumentos de intervenção sobre a cidade, opções que assegurem a concretização, nos espaços urbanos, de dinâmicas de desenvolvimento que garantam: a) o combate à exclusão social e às dinâmicas intra-urbanas de segregação espacial; b) a concretização de contextos territoriais de coesão social e de afirmação dos espaços urbanos enquanto cidades inclusivas; c) o desenvolvimento de mecanismos e contextos territoriais indutores de processos de inovação social; d) a rentabilização da diversidade cultural enquanto factor de dinamização da criatividade, da vivência e da cidadania; e) a implementação de soluções eficientes em matéria de sustentabilidade ambiental, de eficiência energética e de mobilidade; f) a incorporação de iniciativas que visem adaptar as cidades ao processo de envelhecimento progressivo das suas populações numa perspectiva multi-geracional e solidária; g) a construção de estratégias de *marketing* e de gestão da atractividade territorial a várias escalas geográficas.

Muitas das soluções implementadas, para dar resposta a este tipo de preocupações, procuram assumir-se enquanto processos evolutivos, na forma de planear o futuro da cidade e a sua construção, e apostam, por isso, na consolidação das identidades territoriais e das suas especificidades. Mas em muitas outras, no esforço de reproduzir localmente soluções bem sucedidas noutros contextos territoriais, assistimos a uma crescente degeneração da identidade dos lugares bem como a alterações estruturais significativas da sua plasticidade.

Nesta comunicação será assim analisada a problemática dos processos de regeneração urbana no que respeita à importância de assegurar um justo equilíbrio entre a salvaguarda da identidade e plasticidade dos lugares e à capacidade de construir novas soluções, e funções urbanas que não comprometam as suas condições de singularidade.

1. A regeneração urbana, conceitos e enquadramento teórico

As políticas e os modelos de intervenção sobre os espaços urbanos têm vindo a registar mudanças significativas ao longo das últimas décadas. Tosics (2009) propõe uma especial distinção relativamente aos seguintes períodos: a) Década de 1970 sobretudo caracterizada por processos de *renovação urbana*, chamemos-lhe *hard*, muito assentes em extensas intervenções físicas no espaços urbanos; b) Década de 1980, especialmente marcada por iniciativas de *reabilitação urbana*, digamos mais *soft* e cirúrgicas, dominadas por esforços para manter as populações originais nos lugares intervencionados; c) Década de 1990, particularmente centradas numa *requalificação urbana* integrada, procurando assegurar intervenções integradas através da actuação combinada nas dimensões física, social e económica; d) Década de 2000, focada nos processos de *revitalização urbana* especialmente assente na implementação de um processo de planeamento estratégico, de modo a reconhecer, manter e introduzir valores, de forma cumulativa e sinérgica, nos territórios.

Na Tabela 1, que se apresenta de seguida, é sintetizada uma explicitação de cada uma das tipologias de intervenção nos espaços urbanos atrás descritas.

Ao longo dos últimos anos tem havido também uma mudança gradual na compreensão do que deverão ser os instrumentos de suporte às políticas de intervenção nas cidades. Políticas que vão colocando uma cada vez maior ênfase nas questões relacionadas com o processo e o *software* necessários para assegurar uma crescente participação colectiva nos processos de decisão sobre a cidade. Nomeadamente, a importância da formação de parcerias públicas e privadas ou o desenvolvimento de lideranças de base territorial. E ainda, a capacidade de criação de condições institucionais próprias ao desenvolvimento do conhecimento e da aprendizagem necessários ao suporte dos processos de planeamento da cidade (Magalhães, 2004).

	Objectivos e Natureza da Intervenção	Tipologia da Intervenção	Âmbito Espacial
Renovação Urbana	A renovação urbana assenta na ideia de demolição do edificado e sua consequente substituição por construção nova com características morfológicas e tipológicas diferentes e ou com novas actividades económicas adaptadas ao processo de mudança urbana.	O conceito de renovação urbana assenta sobretudo em intervenções de larga escala, de transformação integral com implicações nas seguintes dimensões: a) morfológica (forma da cidade e da paisagem); b) funcional (base económica e funções a ela associadas que podem desaparecer ou ser substituídas; c) social (esfera sociológica, geralmente substituição de residentes ou visitantes por outros com níveis de rendimento, instrução e estilos de vida diferentes).	Muito localizado
Reabilitação Urbana	A reabilitação urbana assenta numa lógica de actuação <i>hard</i> sobre o tecido edificado e, consequentemente sobre o tecido económico e social, procurando não a destruição do tecido mas a sua habilitação ou readaptação a novas situações e funcionalidades urbanas.	O conceito de reabilitação dá especial atenção ao próprio processo de reabilitação, nomeadamente às metodologias, às equipas, parcerias e à participação. Conceito com uma forte preocupação com o património histórico-arquitectónico e com a manutenção das populações nos centros das cidades.	Localizado
Requalificação	A reabilitação urbana é uma abordagem que procura a melhoria das condições de vida das populações, promovendo a construção e recuperação de equipamentos e infra-estruturas e a valorização do espaço público com medidas de dinamização social e económica. Bem como, a mudança de valor da área, ao nível económico, cultural, paisagístico e social.	O conceito de requalificação urbana procura ter um carácter mobilizador, acelerador e estratégico, voltado para o estabelecimento de novas padrões de organização e utilização dos territórios, e para um melhor desempenho económico.	Localizado
Revitalização Urbana	A revitalização urbana assenta na implementação de um processo de planeamento estratégico, capaz de reconhecer manter e introduzir valores de forma cumulativa e sinérgica. Isto é, procura intervir numa lógica de médio e longo prazo, de forma relacional, assumindo e promovendo os vínculos entre territórios, actividades e pessoas.	O conceito de revitalização, não se limitando a ser uma soma de projectos ou programas aplicados num determinado território, procura assegurar uma operação sustentável física e ambientalmente com uma forte performance económica e financeira e sólida coesão social e cultural.	Localizado, mas com perspectiva sistémica e geometria variável

Tabela 1 – Da renovação à revitalização urbana – A evolução dos conceitos

Fonte: Síntese elaborada a partir de Guerra et al (2005).

Neste sentido, os processos de cooperação entre as instituições, entidades, empresas e agentes territorialmente presentes, e o seu envolvimento nas dinâmicas de planeamento da cidade, adquiriram uma especial relevância.

Esta nova fase na forma de entender o planeamento territorial, assente na cooperação, no desenvolvimento de parcerias estratégicas de suporte aos processos de desenvolvimento urbano, e nas políticas públicas e estratégias municipais que as enquadram, apela para a importância de gerar contextos territoriais de governança territorial multidimensionais, multiníveis e multiactores (OCDE, 2007). A sociedade e os sectores económicos passaram a ser convidados a participar nos processos de decisão sobre as cidades e no financiamento e co-responsabilização financeira dos processos de intervenção no espaço urbano (OCDE, 2001).

A governança territorial assenta na concretização, num determinado contexto territorial, de processos e mecanismos que podemos designar de subsidiariedade horizontal, mobilizando para o processo de desenvolvimento do território, as diferentes instituições e empresas de que o território dispõe (Neto, Couto e Natário, 2009).

Esta mudança na compreensão dos processos de intervenção nos espaços urbanos resulta, entre outros aspectos, da crescente importância na literatura de conceitos como governança territorial e densidade relacional inter-institucional, criatividade, capital social, inovação social, *marketing* e atractividade territorial (Neto e Serrano, 2011).

Bem como, do facto de as políticas públicas dirigidas à criação ou salvaguarda das condições de competitividade das cidades colocarem uma ênfase crescente na importância de assegurar uma acção coordenada, em cada território, das actuações em dois grandes domínios de natureza estratégica, nomeadamente, (Neto e Serrano, 2010): a) Projectos de infraestruturação, com relevância económica directa e com forte potencial associado em termos de cooperação público-privado e de transferência de tecnologia e conhecimento e b) Iniciativas de suporte ao surgimento de clusters de base territorial com forte potencial de desenvolvimento de mecanismos de eficiência colectiva.

Os conceitos de renovação, reabilitação, requalificação e revitalização urbana são abordagens às intervenções em contexto urbano com uma gradação diferenciada, quanto à sofisticação da natureza dos seus objectivos e quadro de intervenção. Mas que correspondem, quase sempre, a intervenções muito localizadas e parcelares no contexto das cidades e que, por essa razão, na maior parte dos casos, não garantem plenos efeitos sistémicos entre si.

Por este motivo, começa ser acrescentada às tipologias de intervenção referidas, uma outra que procura corresponder a um nível superior de abordagem, mais integrada e sistémica, à escala global da cidade – em termos espaciais, económicos, infraestruturais e de planeamento e de gestão da atractividade – que podemos designar de regeneração urbana, e que deverá ter como escala de planeamento e de actuação, com princípios de geometria variável, a cidade no seu conjunto.

As configurações geográficas de cada uma das intervenções, no espaço urbano, variarão naturalmente em função da escala adequada e pertinente para cada intervenção, mas o seu planeamento e gestão deverá ser desenvolvido num quadro referencial global de conjunto, no sentido de assegurar o seu efectivo contributo, relevância e perenidade para o desempenho global da cidade em que inserem.

Uma abordagem que conceba, e permita gerir de forma integrada, as multidimensões da cidade, no que respeita às suas potencialidades e competências, mas também quanto às diferentes vertentes do seu próprio processo de planeamento espacial e organizacional (ver Tabela 2).

A identidade da cidade e dos lugares que a compõem; A temporalidade da cidade e das estratégias a implementar; A plasticidade dos lugares e das estratégias a implementar; A imagem da cidade e sua relação e coerência com a estratégia a implementar; A atractabilidade, o marketing e a comunicação da cidade e dos lugares que a compõem.	O património arquitectónico, paisagístico e cultural da cidade e a formação da sua identidade e imagem; A estratégia e o modelo de planeamento a implementar; A participação pública e privada e os modelos territoriais de governação e governança; As estratégias de revitalização a implementar e a sua coerência e global em termos de preservação e renovação; As opções em matéria de desenvolvimento económico, social, cultural, tecnológico e infraestrutural ambicionado.
--	--

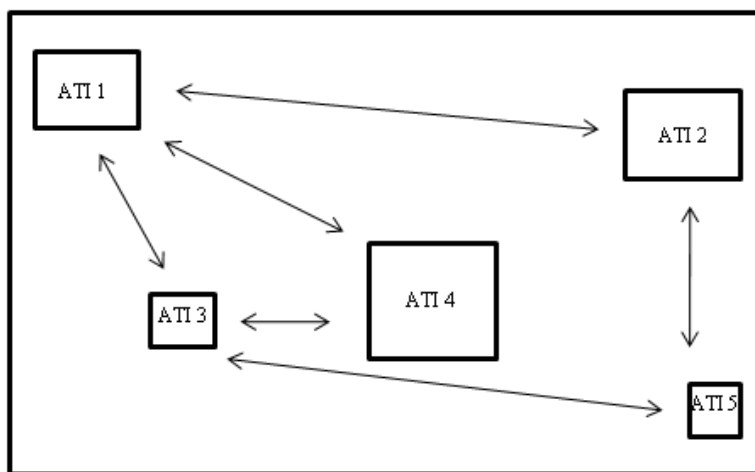
Tabela 2 – A regeneração urbana e o planeamento integrado e sistémico da cidade

Fonte: Elaboração a partir de Neto e Serrano (2011).

Uma abordagem que possa garantir que as iniciativas de suporte à revitalização de cada uma das partes do tecido urbano, possam sempre ser promovidas com uma abordagem territorial multi-escala (ver Figura 1)

tendo em vista assegurar uma plena concretização dos efeitos multiplicadores de cada uma das iniciativas em curso e garantir a implementação de soluções únicas, específicas e singulares, para cada cidade.

O desenvolvimento de uma determinada área da cidade é naturalmente condicionado pelas tendências presentes em cada uma das demais parcelas do seu território e, por isso, o isolamento de uma área urbana não significa que os seus problemas estão contidos nesse perímetro. Pelo contrário, as dinâmicas económicas e sociais registadas em cada uma das partes da cidade, afectam a cidade no seu todo. O centro não é independente da periferia, os seus problemas reforçam-se mutuamente, e as soluções para um território urbano concreto dependem das escolhas feitas em outras partes desse território (Pinho, 2009) pelo que só uma abordagem global poderá garantir a qualidade individual e sistémica do conjunto de actuações.



Legenda: ATI – Área territorial de intervenção objecto de revitalização urbana

Figura 1 – A regeneração urbana enquanto abordagem territorial multi-escala

Fonte: Neto e Serrano (2011).

As abordagens parcelares na forma de entender o espaço urbano, não só comprometem o resultado, a qualidade final e a plena sustentabilidade das diversas intervenções na cidade, como também, do ponto de vista social, se revelam frequentemente muito penalizadoras. *Em várias situações, as partes mais desfavorecidas da população foram deixados para trás, ou foram sendo afastadas dos processos de desenvolvimento das cidade, Por causa das políticas destinadas a aumentar a atractividade das cidades estarem especialmente concentradas na modernização dos centros urbanos, na construção de novas eco-bairros, parques empresariais ou centros comerciais, e estarem, por essa via, a intensificar os processos desegregação social e espacial* (EuropeanUnion, 2011, p. 24).

Efectivamente, demasiadas vezes os decisores públicos responsáveis pelas intervenções no espaço urbano abordam individualmente cada um dos territórios em que irão decorrer cada uma das intervenções previstas para uma mesma cidade. Esta abordagem, não só não salvaguarda uma visão global para o conjunto das intervenções, como limita fortemente o desenvolvimento sistémico dos seus efeitos multiplicadores.

O sucesso e a qualidade dos processos de regeneração urbana estão também muito associados à capacidade territorial de preservar e construir pontos e funções de diferenciação real, com coerência global, entre as soluções adotadas para cada cidade no seu conjunto (Neto e Serrano, 2011). As vantagens competitivas de uma cidade dependem muito das capacidades locais de implementação de estratégias territoriais de diferenciação, ou de preservação das diferenças, evitando a padronização de opções. E, naturalmente que, a diversidade e a capacidade de diferenciação nas estratégias urbanas está muito dependente de características territoriais associadas à cultura, à identidade, à história e ao património arquitectónico e histórico da cidade (EuropeanUnion, 2011).

A abordagem multi-escala nas estratégias a implementar, deverá ser assegurada através da gestão estratégica conjunta das dimensões real, simbólica, potencial e relacional de cada cidade e de cada uma das partes que a compõem. Por dimensão real, simbólica e potencial das cidades entende-se (Thierau, 1993): a) A dimensão

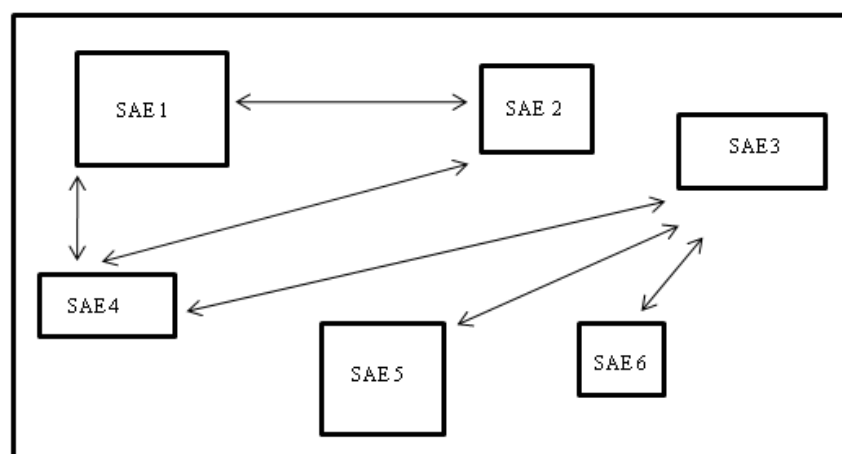
real são as infraestruturas, as populações, os equipamentos de que o território dispõe como consequência de decisões político-administrativas e de decisões de localização económicas passadas, é o que poderemos designar como o território concreto, quantificável; b) a dimensão simbólica resulta de uma imagem dominante que o caracteriza, que o torna ou não atractivo à localização de populações ou de empresas. Ainda que seja uma dimensão que assenta em apreciações de natureza subjectiva, determina, absolutamente, a sua sobrevivência económica futura, na medida em que, está muito associada às expectativas que os agentes económicos têm em relação a cada um dos territórios; c) a dimensão potencial, associada à dimensão simbólica, consiste nas características do território que, em termos reais ou virtuais, conduzem os decisores económicos e os decisores institucionais a olhá-lo como um conjunto de potencialidades, de oportunidades ou de futuro. Uma dimensão sobretudo associada à gestão das expectativas dos agentes económicos, e que, determina, muitas vezes, um tipo de investimento económico realizado em função, quase exclusivamente, de oportunidades futuras, associado à própria gestão futura das expectativas dos agentes económicos.

A solução para os problemas específicos das áreas mais carentes ou degradadas não podem ser resolvidos intervindo exclusivamente dentro dessas áreas. Em alternativa às intervenções baseadas quase exclusivamente em áreas territoriais delimitadas, deveremos caminhar para uma gestão integrada das intervenções públicas para toda a zona urbana, globalmente orientadas para a preservação, salvaguarda e criação de características específicas (Tosics, 2009).

Importa conciliar a necessária articulação global, e a coerência sistémica entre as diversas intervenções previstas para cada uma das partes da cidade, quer quanto ao nível de funções a promover, quer sobre os equipamentos, infra-estruturas e sectores económicos a construir ou a consolidar, as actividades económicas que lhes darão suporte, e as actividades imateriais que lhe estão implícitas (Neto e Serrano, 2011, p.12).

Frequentemente, os processos de regeneração urbana são ancoradas, na perspectiva económica, num número limitado de sectores de actividade, em especial o imobiliário, o turismo, e a cultura. No entanto, estas e outras actividades económicas podem, e devem, ser promovidas também de forma integrada no território da cidade de modo a assegurar efeitos sistémicos de conjunto simultaneamente na perspectiva económica.

Neste sentido, o modelo de desenvolvimento económico para apoiar os processos de regeneração urbana devem ser projetados para assegurar uma dimensão sistémica e multi-sectorial também na perspectiva económica (ver Figura 2).



Legenda: SAE x – Sector de Actividade Económica

Figura 2 – A regeneração urbana enquanto abordagem territorial multisectorial

Fonte: Neto e Serrano, 2011.

Muitas das soluções, em matéria de regeneração urbana, que estão a ser adoptadas em cidades um pouco por todo o mundo, assentam essencialmente na reprodução mimética, com uma rapidez cada vez maior, de soluções que foram bem sucedidas noutros lugares e que, por isso mesmo, foram sendo tomadas como

referência. O que, não só desvaloriza e limita, de forma expressiva, o potencial de sucesso dessas intervenções, como gera uma crescente destruição da especificidade dos lugares e em grande medida da sua identidade.

A crescente uniformização das estratégias de desenvolvimento urbano parece estar a gerar uma progressiva uniformização da identidade dos lugares e, conseqüentemente, das paisagens urbanas. Esta realidade é ainda particularmente gravosa quando se verifica num conjunto de cidades geograficamente próximas e que integram um sistema urbano regional, ou quando se replicam ao longo de um sistema urbano nacional.

Em grande medida, esta realidade é também muitas vezes resultado de uma muito frequente ausência de coordenação regional, ou mesmo nacional, no que respeita às estratégias de desenvolvimento a adoptar em de cada uma das cidades que compõem esses sistemas urbanos, e, em especial, relativamente às estratégias para a regeneração urbana que sobre elas estão a ser adoptadas.

Assim, as iniciativas de apoio à regeneração urbana deverão ser promovidas também com uma abordagem e uma coerência territorial de natureza multi-escala (ver Figura 3) e numa perspectiva inter e supra territorial (ver Figura 4).

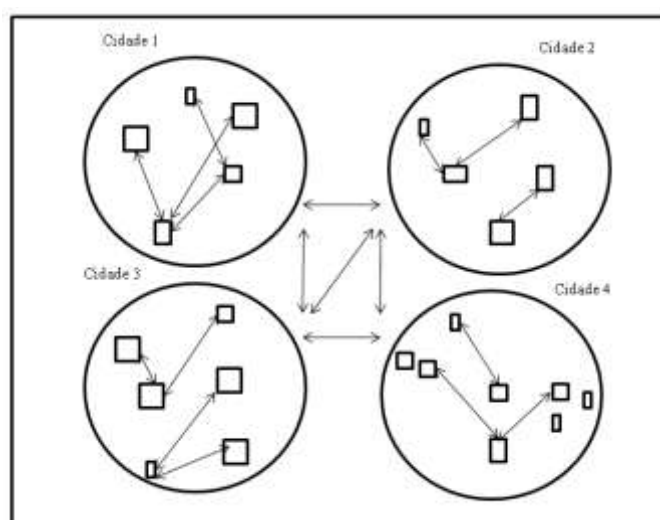


Figura 3 – A regeneração urbana enquanto abordagem territorial sistémica e integrada

Fonte: Elaboração a partir de Neto e Serrano (2011).

Desde logo, por razões de coerência de conjunto, mas também porque cada vez menos os *limites político-administrativos das cidades correspondem, em termos espaciais, às dinâmicas sociais, económicas, culturais associadas ao desenvolvimento de cada cidade nem esgotam, em si, a escala territorial necessária, hoje, para os novos modelos de governação flexível* (European Union, 2011, p.6).

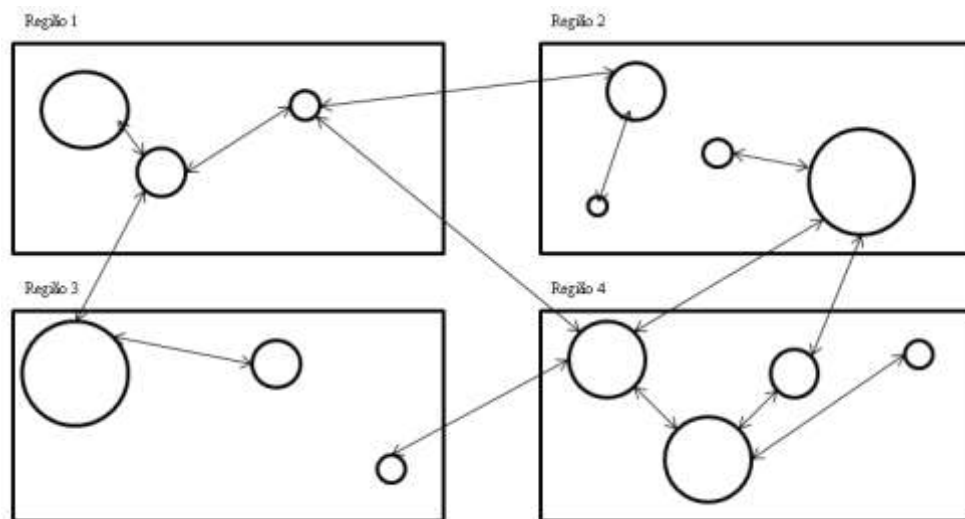


Figura 4 – A regeneração urbana enquanto abordagem supra e inter-territorial

Fonte: Neto e Serrano(2011).

Mas também porque, cada vez menos, as condições de desenvolvimento das cidades são uma questão exclusivamente interna à cidade. Pelo contrário, as condições efectivas de desenvolvimento de cada cidade estão cada vez mais dependentes da natureza e características do seu modelo de articulação com as cidades envolventes, com as áreas rurais circundantes e com a sua capacidade de se relacionar e posicionar, simultaneamente, a várias escalas territoriais.

Por todas as razões apresentadas, as opções por estratégias padronizadas para o desenvolvimento urbano, no que diz respeito às infra-estruturas, equipamentos, sectores económicos, imagem e marketing territorial, devem ser totalmente evitadas. Não só porque essas opções replicantes não causam nenhuma diferenciação entre os territórios, ao contrário uniformizam-nos, mas também porque lhe causam, a prazo, um efectivo dano nas suas condições de competitividade e atractividade.

Neste sentido, é absolutamente crucial: a) assegurar uma coerência global territorial dos processos de regeneração urbana para o desenvolvimento de um conjunto de cidades que funcionam como um sistema urbano regional; b) estimular o desenvolvimento dos efeitos da complementaridade entre as cidades e entre as soluções adoptadas e evitando a reprodução mimética de um conjunto de soluções para as cidades vizinhas, c) valorizar a complementaridade e a especificidade dos sistemas urbanos regionais, e de cada uma das cidades que os compõem, ao longo do sistema urbano nacional.

2.A identidade e a plasticidade dos lugares nos processos de regeneração urbana

Duas das características mais marcantes do território, que condicionam hoje cada vez mais a sua própria sobrevivência e as suas oportunidades de desenvolvimento presentes e futuras, e que representam um dos maiores desafios que se colocam à definição de estratégias e políticas para o seu planeamento e gestão, são o maior ou menor nível de plasticidade que o caracteriza e o modo de gestão da sua temporalidade (Neto, 2006, p.13).

O nível de plasticidade do território está associado à maior ou menor possibilidade de se poder intervir sobre ele, de modo a alterar algumas das suas características e aperfeiçoar ou valorizar outras. O nível de plasticidade do território consiste, assim, na sua maior ou menor possibilidade de ser moldável, isto é, de ser passível de ser moldado, mas também na capacidade de se auto-moldar, de se reconverter, de se adaptar a novos desafios internos e externos e de encontrar soluções para sobreviver a choques conjunturais ou de longo prazo (Neto, 2006; Neto e Serrano, 2011).

O território é moldado pelas decisões dos agentes económicos e pelas políticas públicas, que definidas a várias escalas territoriais, sobre ele vão sendo implementadas ao longo do tempo.

A realidade económica e social actual de qualquer território local ou regional é o resultado de um processo histórico de sedimentação de políticas públicas e de decisões e estratégias privadas. Resultado que lhe confere, hoje, um conjunto de características económicas e sociais com maior ou menor potencial de desenvolvimento e de valorização ou reconversão, e uma maior ou menor versatilidade dos seus recursos e agilidade dos seus agentes. O modo como decorreu esse processo de sedimentação, e o resultado alcançado, conferem ao território uma maior ou menor plasticidade (Neto, 2006; 2007) no que respeita ao seu potencial de adaptabilidade à mudança.

Assim, a maior ou menor plasticidade ou rigidez em relação ao desenvolvimento económico nunca é exclusivamente orçamental. Decorre das características intrínsecas ao território, do modo como funciona a sua economia local/regional, das particularidades do seu sistema social de produção, do modelo de territorialização das empresas nele instaladas e da natureza das estratégias empresariais que nele estão habitualmente em funcionamento (Neto, 2006).

O sistema social de produção de um território é a configuração de normas e de regras que regem e influenciam o sistema de relações industriais do território, o seu sistema de formação, os seus critérios e métodos de produção e gestão, a estrutura de relacionamentos entre as empresas nele localizadas e a própria estrutura interna dessas empresas (Hollingsworth, 1998).

O modo como estes aspectos se combinam no território determinam a sua especificidade, a sua originalidade, especificidade – a sua personalidade. A personalidade do território é o modo como o território funciona, como se relacionam entre si os agentes económicos e institucionais territorialmente presentes, as características específicas da sua especialização económica territorial, o modo de funcionamento dos seus modelos de governança territorial, o nível de sofisticação dos modelos de interacção e colaboração entre os agentes / actores territorialmente mais relevantes, os modelos de aprendizagem colectiva e inovação que o caracterizam e a menor ou maior cultura participativa dos seus cidadãos.

A personalidade do território, em grande medida, é também a sua capacidade de reencontrar novas formas de combinação de recursos e factores e de se adaptar e reagir às decisões de deslocalização das empresas e à perda de competitividade de sectores económicos neles dominantes.

A personalidade do território e o conjunto de recursos materiais e imateriais de que dispõe constituem/constroem a sua própria identidade. A identidade do território e a tomada de consciência colectiva da sua existência são factores chave para a construção dos sentimentos de pertença (a um determinado território, aos seus valores e à sua defesa) e de solidariedade intra-territorial¹.

A temporalidade do território tem a ver com a passagem do tempo no território. O território é um processo histórico e uma construção histórica. As características actuais de cada território são o resultado desse processo histórico de tomadas de decisão de localização e de deslocalização, de casos de sucesso e de insucesso, de iniciativas individuais e colectivas e de aplicação de políticas públicas.

A gestão da temporalidade, a gestão do tempo e da passagem do tempo no território, é um dos maiores desafios que se colocam ao planeamento territorial e aos seus responsáveis político administrativos. Desde logo, porque o que está em causa são as garantias de perenidade e de sustentabilidade de médio e longo prazo das estratégias adoptadas, e porque estas naturalmente são um dos aspectos mais decisivos para a sobrevivência e desenvolvimento futuro de cada território local e regional.

Muitos factores diferentes determinam também a imagem ou e as percepções existentes relativamente a um determinado território, cidade ou região. Nomeadamente, as características da população território, o seu estatuto ou do poder político, o tamanho de sua população, e respectiva situação socioeconómica e situação de emprego (Tousend, 2001), a relevância de parcerias público-privadas nele presentes (Kresl, 1995), o número e as características das instituições nacionais e internacionais aí localizados, o grau de cobertura dos meios de comunicação social relativamente a um determinado território, as opções de entretenimento, de turismo e o seu valor cultural (Avraham, 2004), a sua vitalidade cultural (Smith e Timberlake, 1995).

A transformação identitária das cidades resulta das dinâmicas locais de reprodução e recriação, ao longo do tempo, de imagens e valores, da forma como se vão estruturando material e simbolicamente, e de como os seus elementos vão sendo valorizados ou desvalorizados (Fortuna e Peixoto, 2002).

As políticas públicas e as estratégias dirigidas à regeneração urbana devem, nos termos anteriormente descritos, e numa perspectiva de médio e longo prazo, contribuir para o reforço e desenvolvimento da plasticidade dos lugares e das soluções adoptadas e para a consolidação e construção de identidades territoriais diferenciadas.

3.As políticas públicas e a regeneração das cidades

As políticas públicas para a regeneração urbana devem ainda contribuir para garantir, nos processos de desenvolvimento das cidades, entre outros, os seguintes aspectos(Neto eSerrano,2011): a) identificar, preservar e criar pontos e elementos de diferenciação real para cada uma das cidades; b)assegurar a gestão conjunta, no planeamento das cidades, das suas dimensões real, simbólica, potencial e relacional; c) ter em conta a plasticidade do território e a sua personalidade no processo de construção das estratégias de desenvolvimento e de consolidação da imagem de território; d) construir uma estratégia global de comunicação para o território, em torno do processo de regeneração, combinando os seus diferentes lugares e respectivas características; e)tomar em consideração a carteira relacional do território e o seu potencial de posicionamento internacional; f)promover uma visão de futuro para o conjunto da cidade para além da imagem individual de cada projecto; g)criar parcerias locais e regionais e activar o envolvimento das comunidades locais nos programas de regeneração urbana; h) integrar estratégias nos compromissos implícitos aos processos de regeneração; i) garantir um equilíbrio entre a dimensão social, económico e físico das intervenções no processo de regeneração; j) reforçar a densidade institucional e empresarial em torno do processo de regeneração urbana; l) para criar fortes ligações entre as escalas nacional, regional e local, e de assumir a regeneração urbana como um processo contínuo e de longo prazo.

As políticas públicas de suporte aos processos de regeneração urbana não devem ser vistas apenas como mais uma política pública dirigida às cidades. Mas sim, enquanto parte de um sistema maior de políticas públicas com o qual devem assegurar total coordenação.

Em particular, deve ser assegurada uma efectiva coordenação entre as estratégias de revitalização e regeneração urbana que se pretendem aplicar num determinado contexto territorial e as demais políticas públicas já implementadas ou em processo de implementação nesse mesmo território. Esta coordenação deverá ser especialmente concretizada relativamente às seguintes políticas públicas: a)políticas públicas de apoio à promoção do emprego, b) políticas públicas de apoio à formação profissional, c) políticas públicas voltadas para o sector cultural e do património, d) políticas públicas para a atracção de novos residentes e captação de novos investimentos; e) as políticas públicas para atrair elites internacionais; f) políticas e estratégias destinadas a atrair instituições e organizações internacionais; g) as políticas públicas para atrair negócios e investimentos estrangeiros; h) políticas de ordenamento do território; i) políticas públicas de suporte ao desenvolvimento económico; j) as políticas públicas para a competitividade e atractividade territorial.

Conclusões

Os modelos de governança territorial baseados em processos criativos e que incorporam de forma directa os agentes locais territorialmente mais relevantes, têm habitualmente como resultado a concepção de políticas e estratégias de regeneração urbana inovadoras, pró-ativas, diferenciadas e comum forte efeito demonstrativo. Ainda assim, a tentação de replicar localmente soluções bem sucedidas noutros contextos territoriais, está a colocar em risco as identidades das cidades, a sua plasticidade e a sua capacidade e potencial de renovação futura. Realidade que importa a todo o custo inverter.

Os processos multi-escala e multisectoriais de regeneração urbana representam uma nova forma de pensar as cidades e os lugares que as compõem, e um padrão novo no que respeita ao modo de entender o

relacionamento entre as diferentes partes da cidade, entre esta e as suas áreas envolventes, e o seu lugar no conjunto dos sistemas urbanos sub-regionais, regionais e nacionais em que se insere.

Enquadradas por este novo paradigma de pensar as intervenções na cidade, as políticas públicas e as estratégias dirigidas à regeneração urbana devem, nos termos anteriormente descritos, e numa perspectiva de médio e longo prazo, contribuir para o reforço e desenvolvimento da plasticidade dos lugares, para a implementação de soluções individuais tendencialmente não replicáveis e desenhadas para território concreto, e para a consolidação e construção de identidades territoriais diferenciadas e de lugares únicos e singulares.

Referências bibliográficas

Avraham, Eli (2004), Media Strategies for Improving an Unfavourable Image of City, *Cities*, 21 (6), 471-479.

European Union (2011). *Cities of Tomorrow. Challenges, Visions, Ways Forward*. Luxembourg: Directorate General for Regional Policy.

Fortuna, Carlos e Peixoto, Paulo (2002). A Recriação e Reprodução das Representações no Processo de Transformação das Paisagens Urbanas de Algumas Cidades Portuguesas. In Carlos Fortuna e Augusto Santos Silva (Org.), *Projecto e Circunstância. Culturas Urbanas em Portugal*. Porto: Edições Afrontamento, 17-21.

Guerra, Isabel; Seixas, João; Freitas, Maria João; Moura, Moura; Afonso, João; Almeida, Mónica e Caleia, Nuno (2005). *Políticas Públicas de Revitalização Urbana. Reflexões para a Reformulação Estratégica e Operacional das Actuações a Concretizar no QREN*. Lisboa: ISCTE/CET.

Hollingsworth, Roger (1998). Territoriality in Modern Societies: The Spatial and Institutional Nestedness of National Economies. In Stefan Immerfall (Ed.), *Territoriality in The Globalizing Society. One Place or None?*. Berlin: Springer-Verlag.

Kresl, Peter (1995). The Determinants of Urban Competitiveness: a Survey. In Peter Kresl and Gary Gappert (Eds.) *North American Cities and Global Economy*. Beverly Hills, Sage.

Magalhães, Cláudio (2004). Centers of Excellence for Urban Regeneration: Promoting Institutional Capacity and Innovation or Reaffirming Old Ideas, *Planning Theory & Practice*, 5(1), 33-47.

Neto, Paulo (2007). Strategic Planning of Territorial Image and Attractability. In Álvaro Matias, Peter Nijkamp and Paulo Neto (Eds.), *Advances in Modern Tourism Research*. Berlin: Springer Verlag, 233-257.

Neto, Paulo (2006). Introdução. A Plasticidade e a Temporalidade do Território. In Paulo Neto (coord.), *Território e Desenvolvimento Económico*. Lisboa: Editora Instituto Piaget, 13-17.

Neto, Paulo (2006). Tecnologias da Informação e Desenvolvimento Regional – A Construção da Memória Informacional do Território. In Paulo Neto (Coord.), *Território e Desenvolvimento Económico*. Lisboa: Editora Instituto Piaget, 35-58.

Neto, Paulo e Serrano, Maria Manuel (2010). “Clusters, Governance and Business Intelligence”, comunicação apresentada no 50th *European Congress of the Regional Science Association International*, Jönköping (Suécia), 19 a 23 de Agosto de 2010.

Neto, Paulo e Serrano, Maria Manuel (2011). "Governance and City Regeneration - a New Methodological Approach for Design and Evaluation", comunicação apresentada no 51st *European Congress of the Regional Science Association International*, Barcelona (Espanha), 30 de Agosto a 3 de Setembro de 2011.

Neto, Paulo; Couto, João e Natário, Manuela (2009). Governance and the Determinants of Local Economic Development. In Teresa Vaz and Peter Nijkamp (Eds.) *Traditional Food Production and Rural Sustainable Development: A European Challenge*. Aldershot: Ashgate, 81-100.

OECD (2001). *Local Partnerships for Better Governance*. Paris: OECD Publications.

OECD (2007). *Competitive Cities: A New Entrepreneurial Paradigm in Spatial Development*. Paris: OECD Publications.

Pinho, Ana (2009). *Conceitos e Políticas Europeias de Reabilitação Urbana. Análise da Experiência Portuguesa dos Gabinetes Técnicos Locais*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa. Dissertação de Doutoramento.

Smith, David e Timberlake, Michael (1995). Conceptualizing and Mapping the Structure of World System Cities System, *Urban Studies* 32(2), 287-302.

Tewdr-Jones, Mark and Allmendinger, Philip (Eds) (2006). *Territory, Identity and Spatial Planning: Spatial Governance in a Fragmented Nation*. New York: Taylor and Francis.

Thierau, V. (1993). Vers un Renouveau du Role de l'Espace dans la Dynamique des Territoires, *Revue d'Economie Regionale et Urbaine*, 2, 261-287.

Tosics, Iván (2009). Dilemmas of Integrated Area-Based Renewal Programs, *The URBACT Tribune 2009*, 27-30.

Tousend, Anthony (2001). The Internet and the rise of the new network cities, *Environment and Planning B: Planning and Design*, 28, 39-58.

¹ Sobre a questão da identidade dos territórios e a sua relação com os processos de definição de políticas públicas e os modelos de governação ver, por exemplo, Mark Tewdwr-Jones e Philip Allmendinger (2006).