

Título

O Quadrilátero Urbano do Baixo Minho para a Competitividade e a Inovação

Nuno Pinto Bastos

Mestrado em Marketing e Gestão Estratégica,
Escola de Economia e Gestão,
Universidade do Minho
Campus de Gualtar
Portugal - 4710-057 Braga
Tel: + 351 253257037
Fax: + 351 253214111
E-mail: nuno.pintobastos@editvalue.com

J. Cadima Ribeiro

Escola de Economia e Gestão e NIPE
Universidade do Minho
Campus de Gualtar
Portugal - 4710-057 Braga
Tel: + 351 253604540
Fax: + 351 253601380
E-mail: jcadima@eeg.uminho.pt

Resumo

A competitividade territorial tem ganho relevo num mundo globalizado e em rápida transformação. Tanto as cidades como as regiões, ao aperceberem-se da importância da sua afirmação internacional, procuram adquirir ou consolidar vantagens competitivas e implementar modelos de intervenção coerentes com uma gestão estratégica do território. Com o objectivo de identificar caminhos para que a rede urbana com a designação de “Quadrilátero Urbano para a Competitividade, a Inovação e a Internacionalização” possa consolidar-se como “terceira concentração urbana e de conhecimento” de Portugal, a investigação efectuada pretendeu contribuir para: i) a avaliação do potencial competitivo da dita rede urbana do Baixo Minho; ii) a identificação do modo como as políticas públicas estão a promover uma cultura de natureza estratégica naquele território; e, iii) a verificação de em que medida o conceito de rede que está a ser promovido se aproxima do de “região do conhecimento”. O estudo empírico apoiou-se na realização de treze entrevistas exploratórias, as quais envolveram pessoas directamente ligadas ao projecto e à rede urbana em causa. Todas as entidades entrevistadas reconheceram a importância da cooperação estratégica como resposta para a complexidade que a equação da competitividade actualmente encerra.

Palavras-chave: *competitividade territorial; desenvolvimento regional; cooperação; redes urbanas; policentrismo; regiões metropolitanas.*

1. A competitividade territorial num mundo globalizado

A globalização fez da competitividade territorial um instrumento de enorme significado na afirmação dos países na cena internacional. Num contexto de economia aberta, dinâmico, é preciso ser capaz de tirar partido de vantagens competitivas existentes ou a construir, o que, em muitos casos, passa pelo melhor aproveitamento dos recursos dos territórios.

Conforme sublinha Michael Porter (1993, 1998), neste mundo dominado pela competição à escala global, as diferenças de valores, cultura, estruturas económicas, instituições, infra-estruturas e a própria história são factores que influenciam decisivamente o êxito económico de um território. Neste enquadramento, o território transformou-se numa realidade incontornável e as políticas públicas podem ter uma grande importância na evolução do ambiente em que operam as empresas e outras organizações.

Nesse balanço da competitividade, factores como as condições geográficas, localização, infra-estruturas, recursos naturais, qualidade da educação e formação, custo de vida, cultura institucional e imagem da cidade ou região são também dados a considerar (Webster e Muller, 2000). Coloca-se então a questão de saber o que fazer para superar limitações ou constrangimentos de eficiência de um território e potenciar-lhe as forças. Ora, como a competitividade resulta da forma como se articulam recursos e competências a escalas críticas, pode supor-se que uma lógica de “rede” de actores ou agentes de desenvolvimento pode levar a uma actuação bem sucedida.

Tal como os agentes e empresas, também as cidades e as regiões se organizam em rede, para ganhar escala ou projectar a respectiva imagem. As redes de cidades ou territórios podem ser de âmbito regional, nacional ou internacional. O funcionamento em rede constitui um dos elementos distintivos da sociedade em que vivemos.

Através do estabelecimento de redes de cooperação, as cidades conseguem criar sinergias capazes de elevar a sua competitividade a níveis que individualmente não conseguiriam. Este princípio não exclui a existência de competição entre os elementos da rede.

Constituir uma rede tem, também, custos, nomeadamente os que se prendem com a sua constituição e angariação de elementos para a rede. Para que a cooperação seja viável têm de existir vantagens que sejam facilmente apreendidas. Só assim se pode fomentar um interesse comum suficientemente sólido para superar as dificuldades e as resistências ao trabalho em rede e garantir o seu sucesso. Os ganhos que se podem obter da operação em rede dependem da forma como se articulam em termos de complementaridade, reforço e consistência.

É à luz deste paradigma de pensamento que emergiu, recentemente, no Baixo Minho, uma rede urbana que aparece sinteticamente designada por “Quadrilátero Urbano”, a qual pretende consolidar-se como a “terceira concentração urbana e de conhecimento” do país.

2. A realidade de partida do território em referência

Em Portugal, o Norte é a segunda área geográfica mais importante no que ao contributo para o PIB diz respeito. Entretanto, no contexto da União Europeia, trata-se, simultaneamente, de um dos territórios mais pobres e mais populosos. Destaca-se, também, pela respectiva capacidade exportadora e por apresentar um largo historial em matéria de participação no comércio internacional.

Por sua vez, o Minho (em especial o Baixo Minho), dá um contributo muito significativo para o peso económico e demográfico global da NUT II Norte. O seu tecido empresarial é marcado pela intensidade da presença de alguns sectores industriais ditos “tradicionais”, cujos produtos exporta, em grande medida. Nesta região, em função da respectiva história, património e economia, pontuam, particularmente, as cidades de Braga e Guimarães, secundadas por Viana do Castelo, Vila Nova de Famalicão e Barcelos.

Representando aproximadamente 10,5% da área da NUT II Norte, o Minho apresenta uma população que ultrapassa 1 milhão e 100 mil habitantes. Pelo seu lado, os quatro municípios que compõem o “Quadrilátero Urbano para a Competitividade, a Inovação e a Internacionalização” totalizavam, em 2006 (dados do INE), mais de meio milhão de pessoas. Concretamente, a repartição pelos quatro municípios em causa era a seguinte: Barcelos (124.468); Braga (173.946); Guimarães (162.572); e, Vila Nova de Famalicão (133.663). Como nota complementar, anote-se que, embora se tenha registado um crescimento da população residente em Portugal entre 2001 e 2006, nesse mesmo período o concelho de Braga registou um crescimento de 5,8%.

O tecido empresarial do Minho é constituído predominantemente por pequenas unidades marcadamente familiares. Embora o fabrico de produtos têxteis e a confecção de vestuário sejam as actividades industriais mais relevantes em matéria de emprego e contributo exportador, o tecido produtivo da região minhota vem-se revelando crescentemente diversificado, onde pontua um pequeno núcleo de actividades de maior intensidade tecnológica, com realce para os sistemas de comunicação e informação. O turismo tem-se igualmente vindo a afirmar como um

sector estratégico. Relevante é ainda a presença de instituições de ensino superior, e de investigação e desenvolvimento.

Posicionado nos Vales do Ave e do Cávado, o projecto “Quadrilátero Urbano” ganha consistência em razão da grande proximidade física entre os quatro pólos urbanos que o integram, o que lhe confere uma assinalável massa crítica e coesão cultural, aparte o potencial que lhe resulta de uma dinâmica empresarial que contempla a presença de alguns *clusters* muito competitivos internacionalmente.

3. A rede “Quadrilátero Urbano”

Enquanto rede urbana, o recém-criado projecto denominado “Quadrilátero Urbano para a Competitividade, a Inovação e a Internacionalização”, como foi enunciado, encontra-se materializado numa parceria dos municípios de Barcelos, Braga, Guimarães e Vila Nova de Famalicão. Para a prossecução dos objectivos previstos pela parceria, a estes municípios juntou-se a Universidade do Minho, a Associação Industrial do Minho e o Centro Tecnológico das Indústrias Têxtil e do Vestuário de Portugal.

Embora se tenha configurado inicialmente como resposta a uma iniciativa de política pública nacional enquadrada no programa “Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação”, o “Quadrilátero” deve ser entendido como um primeiro passo de um processo mais amplo que envolve a programação estratégica de investimentos e a respectiva concretização.

Um dos objectivos do “Quadrilátero Urbano” enquanto factor de competitividade prende-se com a vontade de criar condições que estimulem a criatividade enquanto peça central de uma economia que se quer baseada no conhecimento. O foco no conhecimento deve-se ao posicionamento visado na cadeia de valor. Não podendo a região e o país competir em termos de preço, importa que compita pela singularidade, qualidade e sofisticação dos produtos e serviços que oferece. Daí a necessidade de criatividade e inovação de que possam aproveitar as empresas e os cidadãos da rede.

A constituição da rede urbana em questão sugere-se resposta óbvia aos desafios económicos e tecnológicos do presente. Integrada pelas quatro cidades, fica esta nova realidade urbana mais próxima de atingir a massa crítica intelectual, empresarial e financeira que lhe pode propiciar eficácia de actuação e notabilidade de imagem.

Deste ponto de vista, a existência de universidades e centros de investigação acabam por ser peças central do projecto económico, social e cultural diferenciador e singular que se quer

projectar. Os investimentos infra-estruturais que ultimamente têm sido desenvolvidos na região, como o Laboratório Internacional Ibérico de Nanotecnologia e próprio Ave Park, são, por um lado, indiciadores da oportunidade desta aposta e, por outro, um contributo importante para a materialização desse projecto.

Guimarães e Vila Nova de Famalicão aparecem como os concelhos de perfil mais industrial do “Quadrilátero Urbano”. Braga, por sua vez, destaca-se como centro de serviços e motor de uma nova realidade empresarial (mais qualificada e tecnologicamente mais sofisticada). Dentro de um perfil também industrial, Barcelos acaba por ser aquele município que preserva características de maior ruralidade.

Dotada de boas infra-estruturas viárias, apresentando potencial para concentrar recursos humanos talentosos, a região aguarda a oportunidade de ser servida por uma estação da linha de comboio de altas prestações Porto-Vigo, que lhe reforce a mobilidade interna e internacional e seja suporte de novas oportunidades comerciais a procurar nos mercados de vizinhança e do centro da Europa.

Deste enunciado de atributos e oportunidades decorre o alcance social e económico desta rede de cidades, sendo certo que da articulação estratégica entre as cidades do “Quadrilátero Urbano”, pode tirar partido toda a região. Esta massa urbana pode bem constituir um elemento essencial de equilíbrio urbano e económico de que o país carece. Frutificando, este projecto de cooperação estratégica pode também ser exemplo para outros centros urbanos.

4. O programa “Política de Cidades Polis XXI”

Tendo recebido estímulo para a sua constituição no contexto das “Acções Preparatórias” do programa Política de Cidades Polis XXI (medida “Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação”), o “Quadrilátero Urbano” soube aproveitar a oportunidade para desencadear um processo aprofundado de discussão sobre as opções que se ofereciam às cidades constituintes, que culminou na elaboração de um Programa Estratégico de Cooperação.

Ao protagonizar de seguida uma candidatura ao Programa Operacional Regional do Norte (ON.2), para um horizonte temporal de 4 anos, aprovada a 5 de Agosto de 2009, o “Quadrilátero Urbano” vai receber cerca de 15 milhões de euros destinados a melhorar a competitividade e inovação nesta região. Por esta via, tentará afirmar-se como um pólo de competitividade territorial multissetorial.

Trata-se de uma experiência inovadora de políticas urbanas de base local que permitirá fazer convergir factores endógenos com oportunidades geradas pelas políticas públicas, reflectindo-se numa importante oportunidade de estruturação formal e de mobilização desta região urbana policêntrica.

Conforme foi dito, o “Quadrilátero” é um projecto desenvolvido por 4 cidades vizinhas que pretende ser também um laboratório de novas práticas de governação e de cooperação. Entre as acções a implementar estão a instalação de uma malha regional de fibra óptica, que deverá sustentar a oferta de serviços de interesse público diversos, e a criação de um sistema integrado de mobilidade e de transportes. A melhoria da produtividade das empresas está também na mira dos promotores deste projecto. No caso concreto da candidatura do “Quadrilátero Urbano para a Competitividade, a Inovação e a Internacionalização” aprovada no âmbito do ON.2 - O Novo Norte, importa ainda referir que as linhas de trabalho adoptadas vão ao encontro de dois objectivos: i) manter a focagem numa estratégia de rede urbana para a competitividade, a inovação e a internacionalização; e, ii) gerar factores de coesão no território e na rede.

Em termos de áreas de intervenção, os projectos estruturantes desta candidatura ao QREN - Quadro de Referência Estratégico Nacional Programa Operacional (2007-2013) organizaram-se da forma seguinte (5 temáticas e 1 última transversal): mobilidade urbana e interurbana; conhecimento e sociedade virtual; acolhimento e internacionalização (cooperação e qualificação empresarial); regeneração urbana e dinâmicas culturais; qualificação e coesão social; e, consolidação institucional, animação e comunicação.

5. Da cooperação estratégica ao desenvolvimento regional

O “Quadrilátero Urbano”, na sua expressão demográfica, económica e cultural é uma realidade territorial incontornável. Conhecedores dos riscos e crentes nos benefícios, os parceiros da rede decidiram dar o primeiro passo nesse processo de parceria para o desenvolvimento apresentando uma candidatura ao programa “Política de Cidades Polis XXI”. O projecto teve continuidade com a recentemente formalização de uma outra candidatura ao Programa Operacional Regional do Norte.

Depois de naturais hesitações iniciais, conhecendo-se melhor, os principais actores desse processo reconhecem que é agora bastante mais fácil acompanhar os trabalhos dos concelhos vizinhos e articular objectivos e investimentos. Sugere-se-lhes também muito mais claro que, mesmo existindo potencial, não é actualmente possível vencer os desafios de uma

competitividade territorial à escala global fora de um tal quadro de cooperação. Por outro lado, tendo embora passado pouco tempo desde que o processo foi lançado, convergem na ideia de que o “Quadrilátero” passou no teste.

Essa passagem no teste é, todavia, percepcionada apenas, ainda, a nível das estruturas directamente envolvidas, na medida em que, em grande medida, a população desconhece a existência do projecto (até por este não ter reclamado a sua adesão, desde o momento inicial, o que, em certa medida, se pode compreender). Entretanto, agora que o projecto está mais maduro, é admitido como desejável que se vire para o terreno, procurando o directo envolvimento dos agentes. Dir-se-ia mesmo que, nesta fase, o grande desafio que esta rede enfrenta é o do entrosamento dos actores sociais do território e das populações, para que estes se reconheçam nesta nova realidade de coordenação e gestão territorial.

Conforme sublinhado, a principal vantagem estratégica que se retira desta actuação em rede é a escala de actuação, embora se possam apontar outras. Desta forma, estarão criadas condições para que a região saia da sombra em que muitas políticas de ordenamento e gestão do território a quiseram colocar. Se isso acontecer, estaremos perante a vitória das dinâmicas espontâneas dos territórios e das necessidades que dele emergem sobre certas visões enfeudadas politicamente ou marcadas por concepções passadas de pensar as políticas regionais.

Se as entidades envolvidas no “Quadrilátero” forem capazes de dar continuidade e consistência ao projecto, fica espaço para o alargamento da rede a novas áreas e para, verdadeiramente, se constituir no centro regional de conhecimento, de iniciativa empresarial e de competitividade que almeja ser.

Obviamente que o futuro desta rede urbana se apresenta ainda incerto. Porém, não pode ser colocada de lado a possibilidade de se poder transformar na terceira área metropolitana do país. Os níveis de concertação já atingidos e a escala da rede constituída viabilizam-no.

Questões

1. O que justifica a criação de uma rede urbana como o “Quadrilátero”, no Baixo Minho?
2. É possível fazer do “Quadrilátero” uma região metropolitana policêntrica?

Bibliografia

Porter, M. (1993). *A Vantagem Competitiva das Nações*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

Porter, M. (1998). *On competition*. Boston: Harvard Business Press.

Webster, D. e Muller, L. (2000). *Urban Competitiveness Assessment in Developing Country Urban Regions: the Road Forward*. Washington D. C.: The World Bank.

Sítios consultados:

<http://www.ine.pt>, acedido em 28/01/2010.

<http://www.ccdr-n.pt>, acedido em 28/01/2010.

Propostas de resolução do caso “Quadrilátero Urbano”

1) O que justifica a criação de uma rede urbana como o “Quadrilátero” no Baixo Minho?

A criação do “Quadrilátero Urbano para a Competitividade, a Inovação e a Internacionalização” surge como resposta aos novos desafios que a globalização coloca à competitividade territorial. Para que uma região possa tornar-se mais competitiva, é necessária uma gestão estratégica do território e dos seus recursos. A proximidade e a dinâmica existente entre as 4 cidades do “Quadrilátero” permitem dar um alcance ao projecto de concertação estratégica em causa que ultrapassa os meros desígnios de uma política pública da administração central; neste caso, o estímulo ao desenvolvimento do projecto foi um programa público orientado para a criação de redes urbanas enquanto factor de competitividade e inovação. De facto, só é possível beneficiar plenamente de uma associação em rede se, aparte os objectivos socioeconómicos visados, a soubermos pensar a partir da respectiva identidade económica e cultural e da complementaridade de interesses das unidades de base.

Esta rede, em concreto, conseguiu perceber que o todo é maior que soma das partes. Tendo isto presente, as vantagens foram facilmente apreendidas. Só em conjunto cidades de pequena e média dimensão como estas cidades conseguirão adquirir escala e massa crítica suficiente para se afirmarem na cena nacional e até internacional. Os ganhos decorrentes deste modelo de gestão e de intervenção territorial são enormes, pois esta cooperação evita (pela própria coesão que fomenta) a competição infértil entre municípios vizinhos e viabiliza a concertação de actuações em áreas fundamentais para a afirmação do território, nas suas partes e como um todo.

Ademais, a identidade que se cria em torno de um denominador comum identificado e percebido por todos proporciona, potencialmente, a mobilização dos agentes e da sociedade civil em torno de um objectivo mais amplo, que passa pela melhoria do posicionamento da região na cadeia de valor (onde a aposta no conhecimento é instrumental). Enquanto rede urbana, a própria notoriedade e imagem do “Quadrilátero” aumentam significativamente, com consequência em termos de uma maior capacidade de atracção e aproveitamento de capital crítico, intelectual e financeiro.

2) É possível fazer do “Quadrilátero” uma região metropolitana policêntrica?

Pese as idiossincrasias locais que no passado trabalharam contra a respectiva concertação estratégica, cada uma das cidades apresenta características singulares (inclusivamente na dimensão) que dão sentido ao projecto de gestão em rede e permitem construir uma gestão coerente, harmoniosa e funcional do território. À semelhança do que se verifica noutros países

da Europa e do mundo, o policentrismo que caracteriza o território do “Quadrilátero” tem virtualidades em matéria de serviço às populações e de promoção do desenvolvimento num espaço razoavelmente alargado que devem ser valorizadas e reconhecidas institucionalmente. Caminhar nesse sentido será atender e estimular as dinâmicas próprias do território ao invés de pensar o ordenamento de território nacional a partir de estereótipos e de leituras de cima para baixo.

Ao assumir-se como um motor de desenvolvimento e ao ser na actualidade a terceira concentração urbana e de conhecimento do país, a região policêntrica do “Quadrilátero” pode aspirar a ser a terceira região metropolitana do país, contribuindo para a estruturação de uma rede urbana mais equilibrada e mais capaz de servir de suporte ao demais território nacional e às populações. Haverá para tanto que reunir condições políticas, internas e externas, para que tal possa ser formalmente materializado. Para já, trata-se de uma rede urbana que assume um modelo de cooperação territorial que pretende servir de laboratório a novas práticas de governação, onde as forças endógenas têm papel central.

A regionalização pode ser solução para a questão que se coloca. Conseguindo consistência naquilo que já representa, o “Quadrilátero Urbano” pode passar a ser claramente assumido como uma região metropolitana polinucleada, onde cada um dos quatro centros urbanos que a compõem deverão partilhar dinâmicas, equipamentos e serviços, reforçar funcionalidade e, daí, afirmar a respectiva competitividade individual e conjunta. É indiscutível que a criação de novas entidades territoriais como as áreas metropolitanas ou comunidades intermunicipais coesas pode resultar num contributo fundamental para o reordenamento do territorial português. No panorama geoestratégico mundial, esse passo pode ser peça essencial da afirmação económica das regiões portuguesas e do desenvolvimento do país.