

# 19.º Congresso da APDR

**POLÍTICAS DE BASE REGIONAL E RECUPERAÇÃO ECONÓMICA**

Iniciativa conjunta com Innovaflow Conference 2010-2013

20-22 Junho 2013

Universidade do Minho  
Braga

## **AS REDES URBANAS NAS POLÍTICAS REGIONAIS: EXEMPLOS EUROPEUS E PONTO DA SITUAÇÃO EM PORTUGAL**

### **URBAN NETWORKS IN THE REGIONAL POLICIES: EUROPEAN EXAMPLES AND SITUATION POINT IN PORTUGAL**

**Fernando P. Fonseca<sup>1</sup>, Rui A. R. Ramos<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> ffonseka@gmail.com, Dep. Engenharia Civil – Universidade do Minho, Portugal

<sup>2</sup> rui.ramos@civil.uminho.pt, Dep. Engenharia Civil – Universidade do Minho, Portugal

# **AS REDES URBANAS NAS POLÍTICAS REGIONAIS: EXEMPLOS EUROPEUS E PONTO DA SITUAÇÃO EM PORTUGAL**

## **RESUMO**

O objetivo deste estudo é o de explorar o papel que as redes urbanas podem exercer na promoção de um modelo territorial mais equilibrado e eficiente. Estas redes correspondem ao modelo mais evoluído de cooperação interurbana e a sua criação/consolidação é defendida em vários documentos de planeamento regional da UE. O conceito de rede urbana tem-se difundido devido a alterações da organização espacial das cidades e do próprio modelo de governança urbana. O paradigma da cidade hierarquizada e monocêntrica tem vindo a ser substituído por políticas que apostam no policentrismo urbano, no desenvolvimento de estruturas menos hierarquizadas. Na comunicação são analisadas as políticas conducentes à criação de redes urbanas levadas a cabo pela UE e em alguns dos seus Estados-Membros (Países Baixos e Alemanha). Apresenta-se ainda um ponto da situação das políticas adoptas em Portugal, focalizando a análise na rede do Quadrilátero Urbano.

*Palavras-chave: Redes Urbanas, Políticas Regionais, Policentrismo, Quadrilátero Urbano*

## **URBAN NETWORKS IN THE REGIONAL POLICIES: EUROPEAN EXAMPLES AND SITUATION POINT IN PORTUGAL**

### **ABSTRACT**

The goal of this paper is to analyse the role that urban networks can play in the promotion of a more balanced and efficient pattern of territorial development. Urban networks are the most advanced model of urban cooperation and its creation/consolidation appears in several EU planning documents. The concept of urban network has widespread due to changes in the spatial organization of cities and in the model of urban governance. The paradigm of hierarchical and monocentric city has been replaced by policies which support the polycentric urban development in less hierarchical structures. The paper analyses the policies carried out by the EU institutions and by some European countries (the Netherlands and Germany) to create urban networks. Also, shows an overview of the policies undertaken in Portugal, focusing the analysis on the network known by Quadrilátero Urbano.

*Key words: Urban Networks, Regional Policies, Polycentrism, Quadrilátero Urbano*

## 1. INTRODUÇÃO

O planeamento do território pode ser entendido como a atividade que procura racionalizar a ocupação e as transformações do território (em especial do uso do solo), em função das necessidades humanas e dos valores ambientais através de um conjunto de normas e de regulações (os planos). A escala considerada no planeamento do território é um elemento crítico, pois dela depende a eficiência, a coerência e a racionalidade das políticas adotadas.

A escala regional tem vindo a ganhar importância em resultado de um conjunto de alterações identificadas nas relações espaciais entre os territórios, nomeadamente nos de natureza urbana. A esta escala, o planeamento é menos regulador e mais estratégico e orientador. Os planos regionais podem, por exemplo, definir estratégias para a localização de infraestruturas e de equipamentos, a proteção de recursos naturais, a prevenção de riscos, etc. A esta escala, um dos principais objetivos visado é promover a coesão territorial e a diminuição das assimetrias regionais. Pelo facto de terem a capacidade de polarizar o desenvolvimento regional, as cidades têm merecido uma atenção especial por parte das políticas de planeamento regional. A constituição de redes urbanas e de modelos policêntricos à escala regional tem sido veiculada como uma estratégia eficaz para atingir esse objetivo. A União Europeia (UE) tem lançado várias iniciativas e programas que visam encorajar a constituição de uma matriz urbana policêntrica à escala do território da UE e dos respetivos Estados-Membros, com o objetivo de reforçar a competitividade das cidades e de aumentar os níveis de coesão territorial.

O objetivo da comunicação é o de sintetizar as principais conclusões de um estudo conduzido pelos autores sobre o tema das redes urbanas. A análise irá nortear-se pelos seguintes tópicos:

- a discussão do conceito de rede urbana, a sua génese e evolução;
- a análise das vantagens atribuídas às redes urbanas que, em larga medida, explicam a sua incorporação em vários documentos de planeamento do território;
- a contextualização das políticas que levaram à consolidação de redes de cidades ao nível da UE e de alguns países europeus, nomeadamente dos Países Baixos e da Alemanha;
- a análise das políticas levadas a cabo em Portugal. Neste tópico, faz-se uma retrospectiva das medidas implementadas em Portugal ao longo dos últimos anos e dos seus impactos. Por último analisa-se o caso da rede do Quadrilátero Urbano. Trata-se de um projeto territorial cuja criação foi estimulada pela política de Cidades Polis XXI e que procura reforçar a competitividade das cidades de Barcelos, Braga, Guimarães e de V.N. de Famalicão.

## **2. AS REDES URBANAS**

### **2.1. Redes urbanas: um conceito, diversas realidades**

O conceito de rede urbana está sujeito a múltiplas interpretações e reporta diversas realidades em resultado da complexidade das estruturas e dos relacionamentos urbanos. A diversidade de estruturas existentes depende, fundamentalmente, da escala abrangida, dos atores envolvidos e dos objetivos subjacentes à criação da rede.

Em termos de abrangência territorial, as redes urbanas podem mobilizar a articulação das cidades e dos seus atores a diversas escalas, podendo ter um âmbito sub-regional, regional, nacional, transfronteiriço e internacional. Por outro lado, as redes de cidades tanto se podem basear em fatores de proximidade, quando envolvem cidades que estão geograficamente próximas umas das outras, como podem assumir a natureza de redes temáticas, quando integram cidades geograficamente distantes que cooperam em torno de objetivos específicos. As redes de cidades são normalmente multilaterais, podendo acolher desde dois elementos até um grande número de parceiros. A escala e a dimensão destas redes estão, porém, muito dependentes da tipologia de cada rede.

As redes urbanas classificam-se basicamente em duas tipologias: as redes temáticas e as redes territoriais. Os objetivos subjacentes à criação de redes temáticas resultam da necessidade das cidades colaborarem entre si, trocarem experiências e conhecimentos com vista à resolução de problemas específicos, em áreas tão diversas como o ambiente, o património, o tráfego, etc. São redes formadas por cidades que têm características comuns, podendo envolver um grande número de parceiros oriundos de locais mais ou menos distantes, pois a proximidade territorial não é um fator crítico. São redes relativamente informais, onde a partilha de conhecimentos e a cooperação se baseia em encontros/conferências periódicas realizadas para o efeito. A Union of Baltic Cities, a EUROMED ou a METROPOLIS constituem exemplos destas redes. Por seu turno, as redes territoriais são redes cujo objetivo consiste em rentabilizar de uma forma mais eficiente os recursos e o potencial existente num conjunto de cidades, com vista a uma melhoria das condições competitivas desse território. Por isso, estas redes envolvem normalmente um menor número de parceiros, exigem contratos territoriais mais formais, através dos quais é estipulado o papel de cada parceiro e implicam uma maior proximidade territorial. Pelo seu maior potencial ao nível do desenvolvimento e na coesão territorial, a comunicação centra-se precisamente nas redes territoriais.

Mesmo ao nível das redes urbanas territoriais existem diversas concepções e estruturas. No entanto, há um conjunto de noções coincidentes e complementares que permitem identificar as suas características básicas. Do ponto de vista espacial, uma rede pode ser definida como um conjunto de cidades articuladas entre si, que têm um ou mais objetivos em comum. Nesta perspectiva territorial, Mayer *et al.* (2004: 315) detalham que uma rede urbana “consiste num número variável de grandes e pequenas cidades, que têm boas ligações entre si e que estão separadas por áreas não urbanizadas”. Schindegger e Tatzberger (2005) consideram que as redes urbanas se baseiam em três pressupostos: (i) na existência de infraestruturas físicas entre as cidades associadas aos transportes, telecomunicações e energia; (ii) nos fluxos de pessoas, de bens, de informações e de energia entre as cidades; (iii) e na existência de formas de cooperação entre as cidades, sejam elas de origem espontânea ou institucional.

A partir destas concepções é possível concluir que a existência de uma rede urbana implica vários pressupostos, nomeadamente a existência de (Figura 1): (i) nós que correspondem às cidades; (ii) links que correspondem a ligações que conectam os nós (infraestruturas de comunicação e transportes); (iii) fluxos (de pessoas, bens, dados, etc.) que se processam entre cidades; (iv) e acordos que formalizam formas de cooperação institucional entre as cidades.

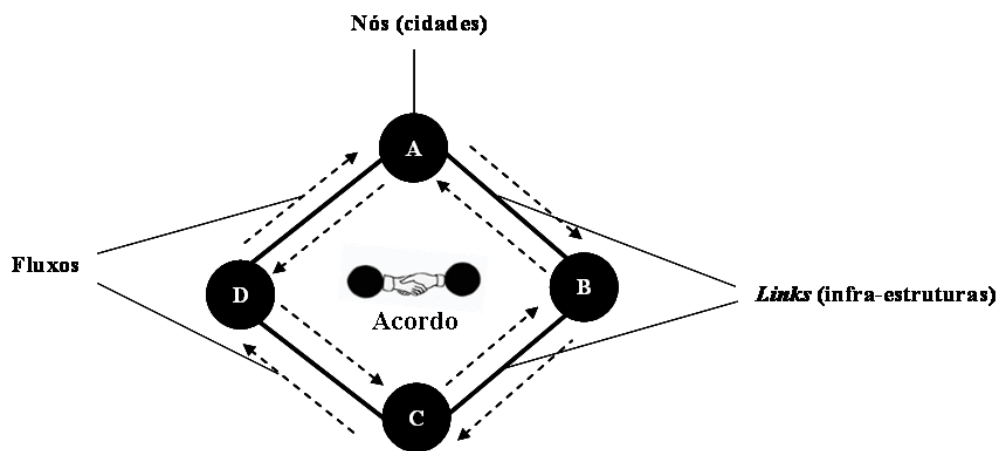


Figura 1: Estrutura base de uma rede urbana

As várias formas como os nós estão interligados e a dimensão e a capacidade funcional das cidades dão origem a diferentes configurações espaciais das redes. Há desde as estruturas reticulares mais policêntricas, onde as cidades têm dimensões e estruturas funcionais semelhantes, até às redes mais hierarquizadas, onde há a dominância de um ou mais centros urbanos em relação aos demais. O volume e a direção dos fluxos determinam a estrutura funcional da rede. Nas redes hierarquizadas, os fluxos são maioritariamente unidirecionais, processando-se com maior intensidade de e para a cidade dominante. Nas redes policêntricas,

os fluxos assumem um padrão multidirecional, com as origens e os destinos a distribuírem-se mais equitativamente por todas as cidades.

Um dos aspetos mais distintivos de uma rede urbana territorial é a existência de um contrato de cooperação. Estes acordos podem mobilizar diversas entidades com um papel relevante no desenvolvimento do território (municípios, universidades, instituições de I&D, empresários, etc.), onde se define o papel e as tarefas que cada um terá de assumir. Na verdade, esta dimensão das redes urbanas está subjacente ao aprofundamento de formas de *cooperação* (Schindegger & Tatzberger, 2005), ou seja, ao desenvolvimento de uma dosagem equilibrada entre [coope]ração e compe[tição] entre essas diversas entidades territoriais e institucionais.

## **2.2. As vantagens atribuídas às redes urbanas**

O impulso que tem sido dado à criação de redes urbanas baseia-se no pressuposto de que estas estruturas acarretam um conjunto de benefícios de índole territorial e económica. Há a percepção de que estas estruturas territoriais permitem mitigar diversos problemas decorrentes do modelo urbano monocêntrico, fortemente hierarquizado, nomeadamente ao nível do reforço da coesão territorial (suavização das assimetrias à escala regional) e por pugnar por um desenvolvimento urbano, social e ambientalmente mais sustentável (Goei *et al.*, 2009; Van Oort *et al.*, 2010). Por procurar estimular a criação de relacionamentos não hierarquizados e reforçar os laços de complementaridades e de cooperação entre as cidades, a criação de redes urbanas está associada a quatro vantagens principais, que compreendem a obtenção de sinergias, de externalidades, de complementaridades e de economias de escala.

Para Meijers (2005), as sinergias são um fenómeno resultante da cooperação das cidades, onde os efeitos obtidos pela rede são superiores à soma do contributo que cada cidade pode atingir individualmente. Estas sinergias podem ser de natureza horizontal, quando estão envolvidas cidades com características comuns, que cooperam para alcançar benefícios mútuos. Neste caso, o benefício resulta de um aumento do efeito de escala de que todas as cidades podem beneficiar (por exemplo, na diminuição de custos de acesso a bens/mercadorias). Quando estão em causa redes de cidades com funções diferentes, então obtêm-se sinergias verticais, que passam pelo aproveitamento das relações de complementaridade que possam existir entre elas, contribuindo para a redistribuição de recursos e de atividades por cada um dos elementos da rede (Meijers, 2005).

As externalidades são também uma vantagem muito associada às redes urbanas (Capello, 2000; Lambregts *et al.*, 2002; Meijers, 2005), traduzindo os benefícios de natureza económica resultantes da cooperação das cidades. Esses benefícios obtêm-se através de várias formas, embora alguns deles sejam difíceis de detetar. Inclui-se aqui a diminuição de vários tipos de custos para os parceiros e agentes das redes (ao nível dos transportes, da não sobreposição de mercados, etc.), mas as maiores externalidades decorrem da rentabilização das economias de escala e das sinergias que resultam destes projetos (aumento da capacidade competitiva das empresas, melhoria da capacidade de atrair investimentos, etc.).

A obtenção de complementaridades é também um benefício muito ligado às redes urbanas (Meijers *et al.*, 2008; Van Oor *et al.*, 2010). Resultam do facto de uma rede integrar cidades com funções diferentes mas que, ao serem exploradas em conjunto e de forma mais eficiente, são mutuamente benéficas para o desenvolvimento do conjunto. A obtenção de externalidades é, assim, um benefício direto da integração horizontal e não hierarquizada das cidades.

O desenvolvimento de economias de escala é um outro benefício atribuído às redes urbanas (Heeg *et al.*, 2003; Goei *et al.*, 2009; Van Oor *et al.*, 2010). Apesar das cidades estarem fisicamente separadas entre si, considera-se que o reforço da articulação física e institucional gera um efeito semelhante ao da clusterização, que é particularmente benéfico para as empresas. As economias de aglomeração surgem ligadas a vantagens como: acesso a bens intermédios (de outras empresas da rede), o desenvolvimento de mercados de trabalho especializados e de *spillovers* do conhecimento e uma maior proximidade aos mercados consumidores. As economias de escala acarretam vários benefícios para as empresas (ganhos ao nível do volume de negócios, reforço da capacidade competitiva, novos mercados etc.), como contribuem para reforçar a capacidade polarizadora das cidades no desenvolvimento territorial (fixação de população, atração de serviços, equipamentos, investimentos, etc.).

Na literatura existem alguns estudos que comprovam os benefícios das redes urbanas. Por exemplo, Castells (2000) concluiu que as cidades em rede são mais efetivas na execução das políticas urbanas do que as cidades isoladas. Meijers e Burguer (2010) concluíram que as cidades organizadas em rede tinham níveis de produtividade mais altos do que as cidades não integradas em rede, sendo que esses benefícios eram tanto maiores quanto menor fosse a dimensão das cidades envolvidas. Kiprianoff (2005) descreve ainda os amplos benefícios socioeconómicos resultantes da rede Oresund (região transnacional no sul da Escandinávia), detalhando os vários projetos que foram desenvolvidos ao abrigo dessa rede transfronteiriça.

No entanto, há também alguns estudos que mostram que as vantagens podem ficar aquém do enunciado (Lambrechts *et al.*, 2002; Van Oort *et al.*, 2010). Um dos aspetos mais críticos prende-se com a insuficiente integração do tecido empresarial e institucional, pois em diversos casos (mesmo em redes consideradas paradigmáticas, como a Randstad - conurbação das quatro maiores cidades dos Países Baixos: Amesterdão, Roterdão, Haia e Utrecht - e o Diamante Flamengo – constituído pelas cidades belgas de Antuérpia, Leuven, Bruxelas e Ghent), foi detetado que as empresas têm mais articulações com o exterior do que com as restantes entidades da rede (Criekingen *et al.*, 2007; Van Oort *et al.*, 2010). Um outro aspeto crítico prende-se com a dificuldade em adotar práticas de planeamento participativo e a concertação de projetos, devido à multiplicidade de intervenientes e às suas diferentes visões para o desenvolvimento do território. Por isso, alguns autores sustentam que as redes urbanas não podem ser vistas como uma panaceia para resolver todos os problemas territoriais e que os seus benefícios têm sido exagerados pela classe política (Meijers *et al.*, 2008).

### **2.3. As políticas de estímulo à criação de redes urbanas na Europa**

A Europa constitui um caso de estudo interessante para analisar a temática das redes urbanas. Isso deve-se não só às iniciativas levadas a cabo pelas instâncias da UE, que lançaram várias diretrizes e programas com estímulos financeiros para a consolidação dessas estruturas, como pelas políticas assumidas pelos Estados membros, para fazer face a diversos problemas territoriais e económicos, decorrentes do modelo monocêntrico. Mas também por causa da estrutura urbana europeia que, devido às boas ligações e às articulações existentes, permite falar na existência de uma rede urbana transnacional (Lambrechts *et al.*, 2002).

As políticas mais consistentes lançadas pela UE com vista à implementação de modelos policêntricos e de redes urbanas remontam à década de 1990. De entre esses documentos são de destacar a European Spatial Development Perspective (1999), Europa 2000, Europa 2000+ e a European Spatial Planning Observation Network (ESPON). Por exemplo, no âmbito da ESPON foi desenvolvido um projeto entre 2002-04 (ESPON 1.1.1) intitulado *The role, specific situation and potentials of urban areas as nodes in a polycentric development*, que tinha por missão estudar e promover políticas conducentes ao desenvolvimento de sistemas policêntricos na UE (Schindegger e Tatzberger, 2005).

Estas iniciativas da UE tiveram o mérito de disseminar o policentrismo e a necessidade das políticas regionais dos Estados adotarem modelos de desenvolvimento mais coesos e



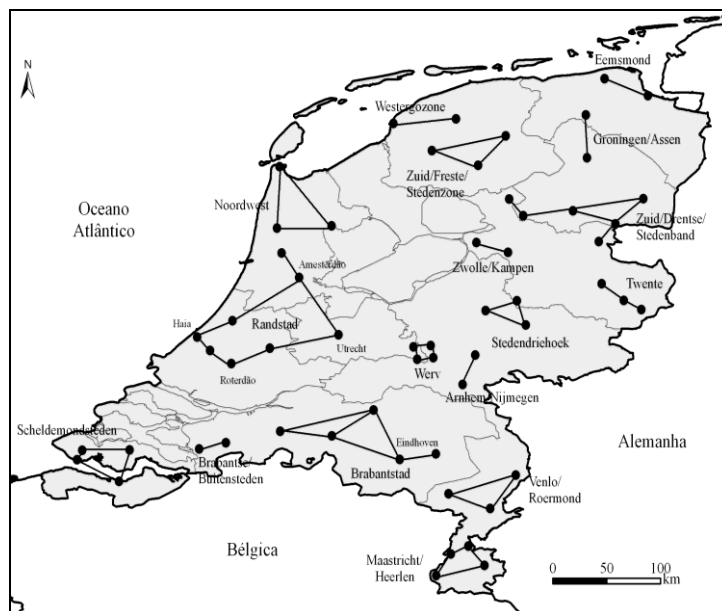
sustentáveis, se bem que alguns deles já tinham iniciativas desta natureza em curso (caso dos Países Baixos). De qualquer dos modos, o lastro do policentrismo estendeu-se às políticas de planeamento regional de vários países e deu um novo alento às que já se encontravam em curso. São disso exemplo as redes urbanas do Norte de Itália, onde o lema do plano de desenvolvimento da região da Emilia Romagna é “governar através de uma rede de cidades” (Governa e Salone, 2007: 117); das cidades bascas de Bilbao, Vitória e San Sebastian (Espanha); da rede Rhin-Sud que engloba seis cidades médias francesas; das redes do Diamante Flamengo e do Triângulo da Valónia (Bélgica); da rede Oresund (Dinamarca/Suécia), entre outras.

De seguida analisa-se o caso particular das políticas regionais levadas a cabo nos Países Baixos e na Alemanha. Estes dois casos são apresentados porque estão referenciados como sendo paradigmáticos não só ao nível do empenho e da eficácia das iniciativas públicas, como pelos seus resultados práticos.

### **2.3.1. As redes urbanas nas políticas de planeamento dos Países Baixos**

Os Países Baixos são um dos Estados europeus que mais importância tem conferido às questões da competitividade urbana e da coesão territorial ao longo das últimas décadas (Zonneveld e Waterhout, 2007). No período do pós-guerra, o foco das políticas de planeamento dos Países Baixos centrou-se no desenvolvimento das regiões mais deprimidas do país. Os principais instrumentos utilizados para gizar este objetivo envolveram a atribuição de subsídios para a deslocalização de empresas para as áreas menos desenvolvidas e o investimento público em infraestruturas. Durante as décadas de 1960 e de 1970, o governo iniciou um vasto programa de descentralização administrativa, com a deslocalização de diversos órgãos para as regiões menos desenvolvidas, com o objetivo de estimular o seu desenvolvimento. Na década de 1980, esta política de coesão foi revista com o *Fourth Report on Spatial Planning*, que passa a ser muito mais restritivo em relação à expansão urbana. No entanto, este documento viria a identificar um conjunto de nós urbanos, que correspondiam a um número limitado de cidades, com potencial para fazer face à competição internacional que se começava a intensificar. Nesse sentido, o documento previa a canalização de investimentos públicos para estas cidades. Contudo, a década de 1980 foi marcada por um período de crise e a estratégia do *Fourth Report* foi, em parte, responsabilizada por funcionar como um travão ao desenvolvimento. Em resultado, durante a década de 1990, surgiu um novo documento

orientador, que culminou na publicação do designado *Fifth Report*, em 2001. Este documento adotou uma nova visão do sistema urbano do país, baseada numa rede nacional de cidades, composta por várias redes subregionais. O documento identificava 65 cidades organizadas em várias redes (Figura 2), sendo que seis delas eram consideradas da maior relevância para promover a competitividade do país (as redes nacionais). À cabeça destas redes surgia a Randstad, que foi renomeada Deltametropolis pelo documento. A principal preocupação do *Fifth Report* foi o de promover um equilíbrio entre a coesão e o desenvolvimento territorial, considerando que qualquer território integrado na rede (e não apenas as cidades) deveria beneficiar de um desenvolvimento urbano mais intensivo. As mudanças políticas ocorridas em 2002 ditaram o surgimento de um novo documento orientador para as políticas de planeamento (a *National Spatial Strategy*), que alterou alguns pressupostos, mas deu continuidade a outros. A nova estratégia manteve a necessidade da estrutura urbana do país se basear nas redes de cidades, nomeadamente nas de carácter nacional. Mas deixou cair a indicação das cidades que deveriam constituir as redes de nível regional, cuja constituição passou a ser da competência das respetivas entidades locais. Com o eclodir da crise internacional, a partir de 2007, o foco das políticas de planeamento passou a ser a racionalidade e a eficiência do investimento público e a necessidade de assegurar a competitividade das cidades no contexto europeu e mundial, nomeadamente da Randstad.



Fonte: adaptado a partir de Zonneveld e Waterhout, 2007.

Figura 2: Principais redes urbanas dos Países Baixos

### 2.3.2. As redes urbanas nas políticas de planeamento da Alemanha

Na Alemanha é não só possível encontrar alguns dos melhores exemplos do policentrismo à escala europeia (como sucede na região do Reno-Ruhr), como também é um dos países que mais tem contribuído de forma eficaz para a promoção de redes urbanas (Queva, 2007). Daí a relevância em analisar também o caso deste país.

Embora as primeiras redes urbanas na Alemanha tenham sido criadas durante a década de 1980 (como a Bergisches Städte-Dreieck e a Städte-Dreieck), é durante a década de 1990 que a criação destas estruturas se intensifica, muito por ação das políticas de ordenamento do território promovidas pelo Governo Federal e pelos Länders (16 Estados federados do país). Destas iniciativas públicas, o documento mais influente foi o *Forschungsfeld Städtenetze*, que vigorou no período compreendido entre 1994 e 1998. Este documento foi considerado um projeto pioneiro de estímulo à criação de redes urbanas, que passaram a ser vistas como estruturas necessárias para reforçar a competitividade do país, para melhorar a organização territorial e para descentralizar a estrutura urbana.

Em 1998 surgiu a iniciativa *Forum Städtenetze* (Fórum das Redes de Cidades), com o objetivo de consolidar as dinâmicas de cooperação lançadas pelo projeto anterior e de estimular a criação de novas redes. O sucesso obtido com esta iniciativa levou a que a Lei Federal de Ordenamento do Território estipulasse, no seu artigo 13º, que os planos de ordenamento devem fomentar a cooperação entre os municípios através de redes urbanas para reforçar o desenvolvimento à escala sub-regional (Scheid, 2005). Estas diretrizes foram transpostas para as políticas de ordenamento dos Länders, que desenvolveram várias iniciativas para concretizar estes projetos: disponibilizando suporte financeiro para as ações de monitorização das redes; identificando redes que deveriam ser constituídas no âmbito de cada Estado; e definindo objetivos complementares ao nível do ordenamento do território.

O resultado das políticas preconizadas pelas várias esferas governativas do país saldou-se na criação de um elevado número de novas redes urbanas. O número de redes urbanas mais que duplicou (Figura 3), coexistindo múltiplas estruturas em diversos estados de consolidação, com diferentes dimensões e abrangências territoriais.

Na Alemanha, a criação de redes urbanas prosseguiu objetivos de desenvolvimento económico e territorial. O objetivo foi o de melhorar a capacidade competitiva das cidades alemãs face às suas principais congéneres europeias e para tornar mais eficiente a utilização dos recursos e a gestão do território (Leitner e Sheppard, 2002). Mais do que a coesão sócio-

espacial, o foco das políticas foi direcionado para a rentabilização do potencial existente à escala regional e urbana, que é a chave do reforço da competitividade do país.



Fonte: BBSR, 2013.

Figura 3: Enquadramento territorial das redes urbanas na Alemanha

A criação de redes urbanas neste país teve algumas especificidades. Os apoios públicos (centrais e estaduais) foram importantes para lançar a dinâmica de criação das redes, mas a sua consolidação ficou a dever-se aos elevados níveis de cooperação interinstitucional e interterritorial verificada ao nível local e aos recursos canalizados pelos seus elementos. O Estado central procurou que as redes tivessem uma génese mais territorialista numa perspetiva *bottom up* e se desenvolvessem enquanto estruturas relativamente autónomas e desreguladas.

### 3. AS REDES URBANAS EM PORTUGAL

#### 3.1. As redes urbanas nas políticas de planeamento em Portugal

Em Portugal, a criação de redes urbanas tem sido uma prioridade relativamente recente. A necessidade de apoiar estas estruturas surge em algumas políticas e documentos de ordenamento, como forma de superar os desequilíbrios do sistema urbano nacional. Os principais problemas a debelar incluem a ausência de cidades de média dimensão à escala europeia, os efeitos perversos de um sistema bicéfalo estruturado pelas Áreas Metropolitanas

de Lisboa e do Porto, a falta de coesão territorial e a necessidade de reforçar a capacidade competitiva das cidades portuguesas à escala europeia.

À semelhança do que aconteceu noutros países europeus, em Portugal as primeiras iniciativas públicas conducentes à criação de redes urbanas surgiram na década de 1990. O PROSIURB, Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional (1994-2001), foi uma dessas iniciativas. Com o objetivo de estimular a consolidação de centros urbanos que tivessem um papel estratégico na organização do território, este programa selecionou um conjunto de eixos urbanos que, pela proximidade geográfica e pelas articulações existentes, tinham maior potencial de constituírem sistemas reticulares, disponibilizando fundos para o efeito. Contudo, os resultados obtidos com esta iniciativa foram incipientes, quer pela falta de estímulos, quer pela falta de enquadramento institucional adequado, quer ainda pela escassa vontade manifestada pelos municípios em aderirem a estas estruturas territoriais (MAOT, 2000).

Foi necessário esperar mais de uma década para que surgisse uma nova vaga de políticas direcionadas para a consolidação de redes urbanas em Portugal. Em 2007 é pela primeira vez publicado um documento estratégico, que estipula as grandes opções para a organização do território nacional – o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT). O modelo territorial do PNPOT pugna pela constituição de redes urbanas em várias regiões do país, como forma de garantir ganhos de eficácia (de escala, especialização e multifuncionalidade), que permitam corrigir a fragmentação e a pequena dimensão das cidades e de qualificar os serviços prestados à população e às empresas.

À escala regional, os planos regionais de ordenamento do território (PROT) aprovados e das propostas conhecidas, a constituição de redes urbanas é uma orientação transversal a todos eles. Por exemplo, no caso do PROT do Norte de Portugal, a proposta vai no sentido de aprofundar o relacionamento das cidades da região com outras cidades à escala transfronteiriça (Chaves-Verín, Bragança-Zamora), à escala interregional (com Aveiro e Viseu, da Região Centro) e intrarregional. O plano encoraja o estabelecimento de uma matriz policêntrica, com base numa combinação de hierarquias com complementaridades, explorando as mais valias dos efeitos da rede urbana.

Uma das iniciativas públicas mais recentes, lançada no âmbito do Quadro de Apoio para o período 2007-2013 (QREN) foi a política de cidades Polis XXI. Esta política conta com um conjunto de medidas que visam a constituição de redes urbanas para a competitividade e a inovação, disponibilizando financiamentos para a realização das ações que são consideradas

estratégicas para a consolidação das redes urbanas. No total houve mais de 30 candidaturas à iniciativa, das quais foram aprovadas cinco, sendo que quatro delas se inserem na tipologia de redes urbanas para a competitividade e a inovação.

Em comparação com os casos anteriormente apresentados, constata-se que as políticas portuguesas têm tido um alcance bastante mais limitadas. Com exceção das redes mais recentes constituídas ao abrigo da Polis XXI, não existe uma verdadeira estrutura de redes urbanas em Portugal. Isso deve-se a vários motivos, nomeadamente à ineficácia das políticas de planeamento, ao carácter centralista do Estado e à tradição municipalista, que reduzem as possibilidades do planeamento ser pensado a uma escala que extravase os limites de cada município, condicionando a concertação de ações e a adoção de políticas mais eficientes e racionais do ponto de vista territorial e económico.

### **3.2. O caso da rede do Quadrilátero Urbano**

O Quadrilátero Urbano (Figura 4) é um projeto que envolve os municípios de Barcelos, Braga, Guimarães e V.N. de Famalicão e que visa constituir uma rede urbana, através de uma estratégia de cooperação comum que tire partido do policentrismo e das interdependências existentes no território. Trata-se de uma rede de base territorial que visa reforçar a competitividade urbana, a inovação e a internacionalização das cidades do Quadrilátero. Estes mesmos objetivos estiveram na origem de uma candidatura bem sucedida que foi apresentada pelo Quadrilátero à política de cidades Polis XXI, em 2008.

Um dos principais argumentos do Quadrilátero reside no enorme potencial instalado nos quatro municípios. Os principais pontos fortes incluem a localização estratégica e a boa acessibilidade proporcionada por um conjunto de eixos estruturantes que atravessam o território (autoestradas A3, A7 e A11). Do ponto de vista demográfico, o Quadrilátero conta com uma população residente de quase 600.000 habitantes, sendo que perto de 40% deles são residentes urbanos (INE, 2012). Trata-se, portanto, da maior concentração populacional na região Norte a seguir à Área Metropolitana do Porto. Outros indicadores demográficos relevantes incluem o crescimento de 3,6% da população ao longo da última década e uma percentagem de população jovem (16,2%) superior à média regional (15,1%) e nacional (15,6%). Mas é na estrutura económica do Quadrilátero que se encontram alguns dos seus maiores trunfos. Trata-se de uma região de fortes raízes empresariais onde, a par de indústrias de perfil tradicional e de natureza familiar, se assiste à afirmação de setores de excelência,

muito competitivos internacionalmente (sistemas e tecnologias de informação, softwares, saúde, nanotecnologias, agroalimentar, etc.) e a um esforço de modernização dos setores tradicionais (têxtil, vestuário e calçado). As indústrias do Quadrilátero são responsáveis por um volume de negócios superior a 5000M€, por mais de 26% do valor das exportações de toda a região Norte e por um saldo comercial positivo em mais de 1800M€ (INE, 2011). Com efeito, neste território estão instaladas diversas empresas com os maiores volumes de negócios à escala nacional em diversos setores (têxtil, vestuário, calçado, produção artigos de borracha e produção de artigos elétricos e eletrónicos). Em termos institucionais, nos quatro municípios estão instaladas instituições de ensino superior, há alguns centros tecnológicos de referência internacional (CITEVE, CENTI, INL), oficinas de inovação (BIC Minho), um parque de ciência e tecnologia (Avepark), incubadoras de empresas (Spinpark), entre várias outras instituições. O Quadrilátero conta, portanto, com uma moldura institucional muito robusta para transferir conhecimentos e tecnologia para o tecido empresarial, promovendo a sua modernização e a reconversão dos setores tradicionais.

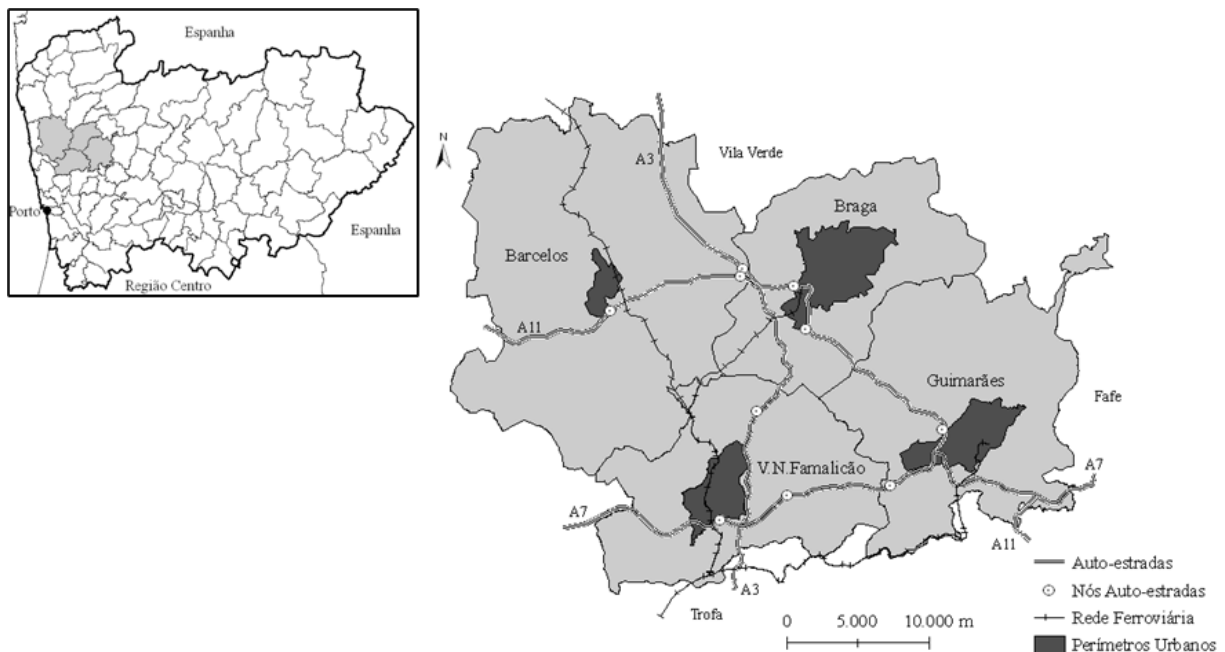


Figura 4: Enquadramento territorial do Quadrilátero Urbano

Os baixos níveis de instrução da população emergem como um dos principais pontos fracos do território, uma vez que 77% dos residentes apenas detêm um nível de instrução básica ou nem sequer possuem qualquer nível de escolaridade (INE, 2012). O modelo industrial que prevaleceu no território, baseada em mão de obra intensiva e desqualificada, terá sido uma das

principais causas dos baixos níveis de instrução da população. Do ponto de vista económico, verifica-se que continua a existir uma forte dependência dos setores têxtil e vestuário: representam 60% das indústrias, empregam 65% dos trabalhadores do setor transformador e geram 52% do volume de negócios destas empresas (INE, 2011). Apesar dos esforços de modernização desenvolvidos nestes setores (têxteis técnicos, têxteis lar, etc.), verifica-se que o modelo dominante continua a ser o de pequenas e micro empresas, de baixa capacidade tecnológica, cuja competitividade se tem baseado no baixo custo do produto final. Ora este modelo tem estado sujeito a forte concorrência internacional e tem-se saldado no encerramento de muitas empresas e no aumento da taxa de desemprego. A escassa tradição de cooperação entre os quatro municípios e a existência de algumas clivagens institucionais e políticas entre eles poderão também constituir ameaças à futura consolidação da rede.

### **3.3. Projetos e desafios futuros do Quadrilátero Urbano**

A análise efetuada na Subsecção anterior mostra que o Quadrilátero apresenta um potencial significativo e que a consolidação da rede urbana será importante para rentabilizar de uma forma ainda mais eficiente os recursos instalados, mas também para debelar algumas das fragilidades. Para dar cumprimentos a esses objetivos, este projeto territorial contempla sete agendas temáticas que incidem sobre questões chave para reforçar a integração da rede e para melhorar os seus níveis competitivos e de internacionalização. No presente, as ações previstas em cada agenda conhecem diferentes graus de execução.

O *Quadrilátero Digital* é a agenda que envolve maior volume financeiro (7,6M€) e compreende a instalação de uma malha de fibra ótica que ligará os quatro municípios. O *Quadrilátero Mobilidade* pretende instituir um sistema multimodal de transportes públicos que conecte as quatro cidades. É uma agenda que está em fase de estudo e de levantamento de informação. O *Quadrilátero Criativo e Cultural* pretende atrair mais criativos, reforçando a produção artística e criativa através de um ambiente mais favorável à instalação de empresas criativas e de artistas. Nesta agenda já foram lançadas algumas iniciativas, como o Cartão Cultural que dá acesso em condições vantajosas aos equipamentos culturais existentes nos quatro municípios. O *Quadrilátero Desenvolvimento Urbano*, ao qual está alocada a segunda maior verba (2,6M€) pretende promover novas formas de desenvolvimento e de inovação nos centros históricos das quatro cidades, nomeadamente através de estratégias de reabilitação do edificado, que envolvam várias entidades públicas e privadas e que sejam capazes de atrair



novos residentes e de promover novas funcionalidades. O *Quadrilátero Empresarial* nos seus dois eixos temáticos (*Acolhimento e Internacionalização*) visa tornar o território mais competitivo para os investimentos empresariais. As ações compreendem uma requalificação e uma reorganização das áreas de acolhimento empresarial existentes no Quadrilátero, na adoção de um modelo mais eficiente de gestão destes espaços e no reforço das ações de marketing territorial. Por último, o *Quadrilátero em Rede* é uma agenda transversal a toda a estratégia da rede urbana, que visa assegurar as condições para implementar e mobilizar as entidades parceiras e o seu tecido institucional.

O impulso dado pela política Polis XXI (que concedeu um investimento global de 15M€ para o Quadrilátero) terá sido decisivo para os quatro municípios avançarem com o projeto desta rede territorial. O território apresenta condições e recursos favoráveis para a implementação deste projeto, mas há um conjunto de desafios de natureza interna e externa que podem condicionar a concretização das medidas previstas e comprometer o sucesso do projeto.

Um dos principais desafios prende-se com falta de tradição nestas formas de governança e com a gestão dos equilíbrios de poder e de representação das várias entidades na plataforma em rede. O caráter inovador deste projeto territorial é assumido pelo próprio documento de candidatura ao Polis XXI quando refere que esta rede é um “laboratório de experiências ao nível da governança urbana e de territórios em rede” (Quadrilátero, 2008:31). Estarão as entidades devidamente preparadas para participarem em plataformas comuns de debate e de concertação das medidas? Estarão os municípios empenhados em passar de um modelo municipalista de planeamento para uma dimensão supramunicipal? Uma vez concluídas as ações financiadas pelo Polis XXI, irá o território assegurar a manutenção de ações necessárias à consolidação da rede? Estas são algumas questões críticas que só o futuro poderá esclarecer, mas as recentes tensões políticas vividas no seio na rede, que levaram Guimarães a anunciar a intenção de abandonar o Quadrilátero, é um mau prenúncio para o sucesso do projeto.

Um outro aspeto crítico prende-se com a conjuntura económica que, dependendo da atuação das entidades, poderá funcionar como uma oportunidade ou como uma ameaça. Como oportunidade porque as restrições financeiras obrigam a uma maior racionalidade nas políticas de planeamento e à necessidade de se encontrarem estratégias que permitam aos territórios ser mais atrativos e competitivos. Nesta perspetiva, é um aspeto favorável à implementação da rede urbana. Porém, as políticas públicas de contenção e de desinvestimento poderão figurar como uma ameaça, comprometendo a concretização das ações previstas. Na verdade, em Portugal este tipo de iniciativas está muito dependente dos apoios da Administração Central,

sem os quais os projetos acabam por não ter continuidade (como sucedeu com o PROSIURB ou com o POLIS). Ao contrário do verificado noutros países, como na Alemanha, as entidades locais não têm tido um papel ativo na promoção destes projetos, por terem uma maior cultura municipalista e uma menor disponibilidade financeira.

#### **4. CONCLUSÕES**

Com esta comunicação procurou-se demonstrar que a implementação de modelos urbanos policêntricos e a constituição de redes urbanas é um fenómeno extensivo a vários países europeus, tendo sido impulsionado por diversas políticas da UE, por se considerar que este modelo territorial acarreta um conjunto de benefícios económicos e territoriais. Mais concretamente, porque promove a competitividade das cidades e dos territórios através de uma rentabilização mais eficiente dos recursos endógenos. E porque sustenta um desenvolvimento mais equilibrado, permitindo atenuar as assimetrias a nível regional ou local e melhorar a coesão territorial e social.

Em Portugal, ao contrário do verificado em alguns países europeus, o tema das redes urbanas está ainda muito pouco consolidado, embora haja diversos documentos de planeamento e políticas públicas que pugnam pela sua materialização. No caso português, a consolidação de redes urbanas é vista como uma forma de equilibrar o sistema urbano nacional, de combater a sua estrutura bicéfala e de fomentar a dinamização de cidades de dimensão média. A adoção destas estruturas conta com um contexto favorável a vários níveis: o facto de o país estar pela primeira vez coberto por documentos de planeamento à escala nacional e regional; por o país estar a atravessar uma conjuntura de restrições financeiras, que obriga a uma maior racionalidade nas políticas de planeamento; pela necessidade dos territórios se tornarem cada vez mais competitivos na atração de recursos que são cada vez mais disputados (e escassos); e até pelas reformas administrativas que estão em curso, que levam à necessidade de se reequacionar a escala e a dimensão dos processo de planeamento à escala da cidade ou das redes de cidades (potenciando estratégias supra e intermunicipais).

O Quadrilátero constitui um dos projetos mais pioneiros e inovadores em Portugal com vista à consolidação de uma rede territorial. O projeto nasceu da vontade dos quatro municípios em congregar esforços para rentabilizar o potencial instalado e o apoio dado pela política Polis XXI foi decisivo para o projeto avançar. Até ao momento, a execução da maior parte das ações previstas nas agendas temáticas está atrasada e os resultados práticos ainda são pouco

visíveis. Recentemente, a integridade inicial do projeto foi colocada em causa com a ameaça de saída de uma das cidades que integra a rede. Nesse sentido, será necessário aguardar para se perceber qual o rumo que as entidades locais querem dar ao projeto: se o caminho do aprofundamento e da integração interinstitucional e territorial, com o conseqüente impacto positivo para o território e para as populações; ou se o caminho da diluição do projeto, ficando por um conjunto de boas intenções e de implementação de várias ações avulsas.

## **BIBLIOGRAFIA**

Capello, R. (2000) “The city network paradigm: measuring urban network externalities”, *Urban Studies*, Vol.37, n.º11, pp.1925–1945.

Castells, M. (2000) *The rise of the network society, the information age: economy, society and culture (Vol.1)*, Blackwell Publishers, Second Edition, Oxford.

Criekingen, M., Cornut, P., Luyten, S. (2007) “Brussels: polycentricity as «images on the map», not in reality” in Cattán, E. (ed.), *Cities and networks in Europe*, John Libbey Eurotext, pp.105-111.

Goei, B., Burger, M., Oort, F., Kitson, M. (2009) “Functional polycentrism and urban network development in the Greater South East UK: evidence from commuting patterns, 1981- 2001”, ERIM Report Series Reference N.º ERS-2009-038-ORG.

Governa, F., Salone, C. (2007) “Networking Italy: polycentrism and networks in Italian regional policies” in Cattán, E. (ed.), *Cities and networks in Europe*, John Libbey Eurotext, pp.113-122.

Heeg, S., Klagge, B., Ossenbrügge, J. (2003) “Metropolitan cooperation in Europe: theoretical issues and perspectives for urban networking” *European Planning Studies*, Vol.11, n.º2, pp. 139-153.

INE – Instituto Nacional de Estatística (2012) *XV Recenseamento Geral da População (Censos 2011)*, INE, Lisboa.

INE – Instituto Nacional de Estatística (2011) *Anuário Estatístico da Região Norte de 2009*, INE, Lisboa.

Kiprianoff, I. (2005) *Cross-border cooperation in the Nordic countries, the conditions, barriers, and efforts to tackle the challenges*, MSc Thesis, Blekinge Institute of Technology.

Lambregts, B., Meijers, E., Romein, A., Zonneveld, W. (2002) EURBANET: Final Policy Report, Delft University of Technology.

Leitner, H., Sheppard, E. (2002) "The city is dead, long live the Net: harnessing European interurban networks for a neoliberal agenda" *Antipode*, Vol.34 (3), pp.495-518.

MAOT - Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território (2000) Avaliação global do PROSIURB, Lisboa.

Mayer, I., Carton, L., Jong, M., Leijten, M., Dammers, E. (2004) "Gaming the future of an urban network" *Futures*, N.º36, pp.311-333.

Meijers, E. (2005) "Polycentric urban regions and the quest for synergy: is a network of cities more than the sum of the parts?" *Urban Studies*, Vol. 42, N.º4, pp.765-781.

Meijers, E., Burguer, M. (2010) "Spatial structure and productivity in U.S. metropolitan areas" *Environment and Planning A*, 42(6), pp.1383-1402.

Meijers, E., Hoekstra, J., Aguado, R. (2008) "Strategic planning for city networks: the emergence of a Basque global city?" *International Planning Studies*, 13(3), pp.239-259.

Quadrilátero (2008) Quadrilátero urbano para a competitividade, a inovação e a internacionalização, Programa Estratégico de Cooperação, informação disponível em: <http://www.cm-braga.pt/docs/CMB/Documentos/PECQuadrilatero.pdf>

Queva, C. (2007) "Les paradoxes de la Region en Allemagne, entre réseaux et territoires : la région, outil de déterritorialisation?" *Annales de Géographie*, N°653, pp.41-64.

Scheid, A. (2005) Les xarxes de ciutats: un instrument emergent de cooperació intermunicipal a Europa, Institut D`edicions de la Diputació de Barcelona, Barcelona.

Schindegger, F., Tatzberger, G. (2005) "Polycentric development - a new paradigm for cooperation of cities?" in Giffinger, R. (ed.), *Competition between cities in central Europe: opportunities and risks of cooperation*, Road, pp.184-199.

Van Oort, F., Burger, M., Raspe, O. (2010) "On the economic foundation of the urban network paradigm: spatial integration, functional integration and economic complementarities within the Dutch Randstad", *Urban Studies*, Vol. 47 (4), p.725-748.

Zonneveld, W., Waterhout, B. (2007) "Polycentricity, equity and competitiveness: the Dutch case", in Cattán, E. (ed.), *Cities and networks in Europe*, Jonh Libbey Eurotext, pp.113-122.