

---

## FORMAS DE COOPERAÇÃO INTERURBANA: O CASO DA REDE DE CIDADES DO QUADRILÁTERO URBANO

---

**Fernando P. Fonseca** - Departamento de Engenharia Civil – Universidade do Minho - E-mail: ffonseka@gmail.com

**Rui A.R Ramos** - Departamento de Engenharia Civil – Universidade do Minho - E-mail: rui.ramos@civil.uminho.pt

---

### Resumo:

As cidades ocupam um lugar de destaque nas políticas de ordenamento do território e de desenvolvimento regional. Para além do seu crescente significado demográfico, as cidades funcionam como autênticos pólos regionais de desenvolvimento económico e social. O estabelecimento de formas de cooperação interurbana é uma medida que visa encontrar soluções para resolver problemas comuns. Especificamente, a constituição de redes urbanas é uma estratégia que procura aproveitar as sinergias e as complementaridades entre as cidades para melhorar a sua posição competitiva.

O artigo aborda a temática das formas de cooperação interurbana e das redes urbanas em particular. É feita uma breve análise às redes a nível internacional e nacional e às recentes iniciativas públicas de apoio às redes urbanas em Portugal, em especial na região Norte do país. Por último é apresentado e analisado com mais detalhe o caso da rede urbana conhecida por Quadrilátero Urbano.

**Palavras-chave:** Cooperação interurbana, Geminações, Redes de Cidades, Quadrilátero Urbano

**Códigos JEL:** R58, R11, O18

### Abstract:

Nowadays, cities are in the top of the planning and regional development policies agenda. Besides the increasing demographic expression, cities work as truly anchors of socioeconomic development. The establishment of interurban ways of cooperation is an action which attempts the cities involvement in the resolution of common problems. Specifically, the constitution of cities networks is a solution that can exploit synergies and complementarities between them, ameliorating their competitive position.

The article analyses the interurban cooperation and in particular the cities network issues. Briefly, we review the urban cooperation concept at the international and national context and describe the most recent public initiatives that intend the constitution of cities networks in Portugal, mainly in the North region of the country. Finally, the case of the urban network known as Urban Quadrilateral is presented and analysed with more detail.

**Keywords:** Urban cooperation, Twinning, City network, Urban Quadrilateral

**JEL Codes:** R58, R11, O18

## 1. Introdução

As formas de cooperação urbana e as redes de cidades, nas suas várias acepções e finalidades, têm-se multiplicado ao longo dos últimos anos e ocupam uma importância crescente nas políticas de planeamento do território (Klaasen *et al.*, 2007). Um dos principais motivos relaciona-se com o aumento da taxa de urbanização. De acordo com o UNEP (2007), a taxa de urbanização subiu de 31% em 1950 para 58% em 2005, o que equivale a dizer que a proporção de população que vive nas cidades quase duplicou ao longo dos últimos 50 anos. Esta concentração crescente de população nas cidades tem aumentado a pressão sobre o território e afectado a qualidade de vida da população urbana. Em segundo lugar, assiste-se a um aumento da competitividade e da concorrência inter-territorial (sobretudo interurbana) pela atracção de factores de desenvolvimento socioeconómico, o que tem levado as cidades a adoptarem processos inovadores de gestão (Fonseca e Ramos, 2009). Nestes processos inclui-se, para além da constituição de redes de cooperação interurbana (Camagni e Capello, 2004), a implementação de novas formas de governança urbana (Leitner *et al.*, 2002) e o recurso a novas ferramentas de planificação do território (Fonseca e Ramos, 2009). Em terceiro lugar, a globalização tem sido responsável por um aumento das interacções entre as cidades e pela formação de novas redes urbanas, com o objectivo de tornar, ao mesmo tempo, estes territórios mais competitivos e complementares (Levent *et al.*, 2004). Por último, a tendência de descentralização governativa têm contribuído para consolidar novos modelos de cooperação à escala regional. Como referem Tjandradewi *et al.* (2006), esta descentralização tem dado às cidades autonomia para constituírem formas de cooperação e redes urbanas, sem que haja uma interferência directa por parte dos governos centrais.

Neste contexto, o objectivo do artigo consiste em apresentar as várias dimensões associadas à cooperação interurbana e, especialmente, em analisar o caso da rede de cidades do Quadrilátero Urbano. O artigo encontra-se estruturado em duas partes. Na primeira, procuram-se sistematizar os conceitos mais importantes relacionados com as

formas de cooperação interurbana e com as redes de cidades, que têm sido pouco analisados a nível internacional (Capello, 2000; Tjandradewi e Marcotullio, 2009) e menos ainda à escala nacional, como o parece comprovar a falta de estudos sobre o tema. A oportunidade deste estudo decorre ainda da recente apresentação de diversos documentos orientadores que defendem e incentivam a criação de redes urbanas como forma de mitigar a falta de dimensão da maior parte das cidades portuguesas à escala internacional. Como o Quadrilátero Urbano se localiza na região Norte, é dada uma maior ênfase às políticas direccionadas para esta região do país. Na segunda parte, apresenta-se o caso da rede urbana em consolidação conhecida por Quadrilátero Urbano (integra as cidades de Barcelos, Braga, Guimarães e V.N. de Famalicão). A partir da consulta de vários documentos, começa-se por fazer uma contextualização da origem e do potencial da rede. Depois, com base no Programa Estratégico de Cooperação apresentado pelos quatro municípios (Quadrilátero, 2008), procede-se a uma análise das operações previstas, discutindo alguns desafios que poderão ser importantes para consolidar o Quadrilátero Urbano. A pertinência do estudo decorre ainda do facto desta rede ser considerada uma experiência inovadora ao nível da governança e da gestão dos territórios em rede no contexto nacional (Quadrilátero, 2008).

## 2. Formas de cooperação interurbana e redes de cidades: motivações e tipologias

As formas de cooperação inter-territorial são muito diversificadas, indo da escala macro (países integrados em organizações internacionais), passando pela meso (cooperação nacional/internacional entre regiões), até à escala urbana. O denominador comum destes relacionamentos é a cooperação nos mais diversos domínios (político, militar, económico, social, cultural, ambiental, etc.), com base no princípio da entreatajuda entre os elementos da rede e através de estruturas mais ou menos formalizadas e instituídas.

Ao nível das cidades existe também uma grande diversidade de formas de cooperação, onde se podem incluir os acordos de cooperação e de amizade, as geminações e as redes de cidades. No essencial, as principais diferenças entre estas tipologias radicam no tipo de cooperação e de acordo institucionalizado. Assim, verifica-se que os acordos de cooperação e de amizade (normalmente entre cidades estrangeiras) são uma fórmula que se resume a uma parceria de cooperação entre duas cidades que, em muitos casos, incide sobre aspectos técnicos ou sobre domínios muito específicos. Estas formas são as menos exigentes em termos de estruturas institucionais, pois funcionam na dependência de departamentos de certas entidades, nomeadamente das câmaras municipais (Costa e Ferreira, 2004). Na maior parte dos casos, este tipo de cooperação resume-se a apoio técnico/urbanístico (reabilitação urbana, tráfego, ambiente, etc.) que uma das cidades presta à outra. A realização de encontros periódicos entre responsáveis políticos e técnicos constitui a plataforma através da qual se debatem os problemas e se analisam os resultados obtidos. A estas formas de cooperação interurbana estão frequentemente associados motivos históricos e culturais. Por exemplo, muitos dos acordos de amizade e de cooperação das cidades portuguesas foram celebrados com congéneres das ex-colónias.

As geminações constituem uma outra forma de cooperação interurbana que, actualmente, tanto envolvem cidades do mesmo país, como estrangeiras. Contudo, e como se refere mais adiante, a geminação de cidades nasceu após o final da Segunda Guerra Mundial com o objectivo de aproximar e de unir os povos e as nações europeias. Ao longo da segunda metade do século passado surgiram diversas entidades internacionais que incentivaram a geminação de cidades. Por exemplo, a Comissão Europeia lançou vários programas e instrumentos financeiros para estimular este tipo de cooperação, como o RECITE (*Regions and Cities of Europe*) e o INTERREG. Estas iniciativas levaram a um aumento significativo do número de cidades geminadas na Europa. As geminações são acordos bilaterais promovidos pelos órgãos municipais, distinguindo-se dos acordos de cooperação e amizade por envolverem cidades que normalmente

têm alguma característica em comum e que, por acção da cooperação, conseguem obter benefícios recíprocos. Constituem exemplos as geminações entre cidades com idênticas condições administrativas (cidades-capitais), geográficas (cidades ribeirinhas), económicas (cidades industriais), culturais (cidades patrimoniais), ambientais (cidades ecológicas), etc. As geminações visam criar fóruns de debate, trocar experiências e boas práticas e promover acções de *benchmarking* entre as cidades (Levent *et al.*, 2004). Algumas geminações pretendem ainda aproximar cidades onde uma delas tem importantes comunidades no país da outra. Este motivo explica, aliás, o elevado número geminações de cidades portuguesas com cidades francesas.

As redes de cidades definem a forma de cooperação mais evoluída do ponto de vista institucional, nomeadamente quando estão em causa redes de proximidade com objectivos explícitos de promoção da competitividade económica, sendo também esta a tipologia que poderá produzir resultados mais auspiciosos. A importância associada a este tipo de cooperação justifica que se faça uma análise mais aprofundada, nomeadamente no que respeita à natureza e às características das redes de cidades.

Ao longo dos últimos anos, as redes e o trabalho em rede têm vindo a assumir uma importância crescente em diversas áreas. No caso do território, as redes de cidades têm-se perfilado como um novo paradigma para a organização urbana, como instrumento para estimular a posição competitiva das cidades e como forma de resolver problemas específicos. A criação de redes urbanas tem sido encorajada pelos governos de vários países (Países Baixos, Bélgica, Alemanha, etc.) e por políticas europeias que consideram o desenvolvimento de redes necessário para reforçar o posicionamento das cidades europeias à escala mundial (Leitner *et al.*, 2002; Goei *et al.*, 2009; Limtanakool *et al.*, 2009).

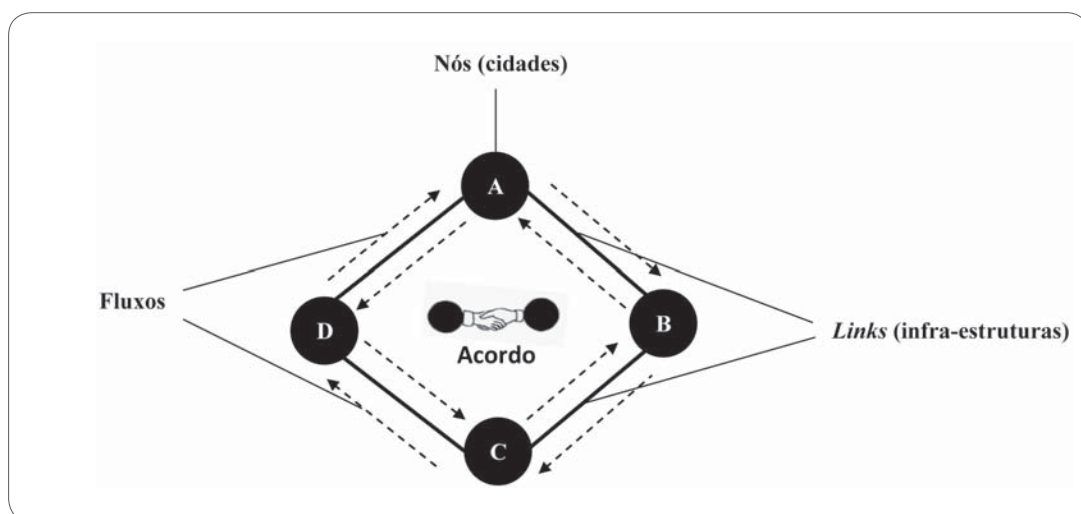
A literatura em torno das redes urbanas está muito associada às alterações da organização espacial das cidades e do seu modelo de governança (Leitner *et al.*, 2002). Assim, verifica-se que o paradigma da organização espacial das cidades tem evoluído de um sistema monocêntrico para uma estrutura mais policêntrica (Davoudi, 2003; Goei *et al.*, 2009; Van Oort *et al.*, 2009). Apesar de não ser consensual,

a noção de sistema urbano policêntrico reporta-se frequentemente a um conjunto de cidades localizadas nas proximidades umas das outras, com boas ligações entre si, mas que são histórica, administrativa e politicamente independentes (Meijers, 2005). Em função destas características, alguns autores referem que o conceito de sistema urbano policêntrico coincide com o de rede urbana (Batten, 1995; Goei *et al.*, 2009; Van Oort *et al.*, 2009). Contudo, e se do ponto de vista espacial, uma rede urbana corresponde sempre a um sistema policêntrico, um sistema policêntrico pode não funcionar em rede, em resultado da ausência de políticas que promovam a articulação das mesmas (Schindegger e Tatzberger, 2005). Neste caso, um sistema policêntrico poderá resumir-se a uma mera disposição cartográfica das cidades no território. Por outro lado, as redes surgem associadas a novas formas de organização e de governança territoriais. No contexto de incerteza gerado pela globalização, o trabalho em rede permite que o processo de tomada de decisão seja mais flexível e eficiente do que nos modelos de governança centralizados e hierarquizados numa única entidade (Leitner *et al.*, 2002).

A noção de rede de cidades não é um conceito totalmente estabilizado e consensual, estando sujeito a diferentes interpretações (Klaasen *et al.*, 2007). Numa tentativa de esclarecimento conceptual, Camagni e Capello (2004: 512) propõem a seguinte definição: “redes de cidades são sistemas de relacionamentos

e de fluxos, de natureza essencialmente horizontal e não hierarquizada, estabelecidos entre centros complementares e similares, que proporcionam externalidades e economias ao nível de especialização/complementaridade/divisão espacial do trabalho e de sinergias/cooperação/ inovação”. Numa perspectiva mais funcional, Schindegger e Tatzberger (2005) consideram que as redes urbanas se caracterizam por três características principais: (i) pela existência de infra-estruturas físicas entre as cidades associadas aos transportes, telecomunicações e energia; (ii) pelos fluxos de pessoas, de bens, de informações e de energia entre as cidades da rede, através das infra-estruturas existentes; (iii) e pela existência de formas de cooperação entre as cidades, sejam elas de origem espontânea ou institucionalizada. Assim, e do ponto de vista funcional, uma rede urbana é definida pela existência dos seguintes elementos (Figura 1): nós, que correspondem às cidades; ligações físicas entre os nós (infra-estruturas de transportes e comunicações, energéticas, etc.); fluxos de pessoas, bens, dados, etc. entre os nós da rede; uma forma de cooperação institucional entre as cidades. As várias formas como os nós estão interligados e a dimensão e a capacidade funcional das cidades dão origem a diferentes configurações espaciais, que traduzem a forma como os fluxos se processam na rede (Batten, 1995).

FIGURA 1  
Estrutura base de uma rede urbana



Em termos de abrangência territorial, as redes urbanas podem mobilizar a articulação das cidades e dos seus actores a diversas escalas, podendo ter um âmbito global (Metropolis, Cities Alliance, etc.), regional (MedCities – Network of Mediterranean Cities, Union of Baltic Cities, etc.), transfronteiriço (rede da região Oresund – Dinamarca/Suécia, rede QuattroPole – Alemanha/França/Luxemburgo) ou apenas nacional (Rede Portuguesa de Cidades Sustentáveis, Red Española de Ciudades por el Clima, Réseau Français des Villes-Santé, etc.).

De acordo com Leitner *et al.* (2002), as redes de cidades podem classificar-se em duas categorias: as redes territoriais, baseadas na proximidade geográfica dos parceiros (como a rede do Arco Atlântico); e as redes temáticas, que integram cidades com problemas comuns, independentemente da sua localização geográfica, como é o caso da rede Quartiers en Crise (Qec-Eran), que integra parceiros de vários países europeus envolvidos em projectos de regeneração urbana. Ao contrário das outras formas de cooperação, as redes de cidades são normalmente multilaterais, podendo acolher um grande número de parceiros, o que é particularmente evidente no caso das redes temáticas. Apesar dos progressos verificados ao nível dos transportes e das comunicações, a distância continua a ser um factor importante no grau de cooperação existente nas redes (Leitner *et al.*, 2002). Assim, enquanto nas redes temáticas que envolvem parceiros distantes, a cooperação se baseia na troca de informação e de experiências, nas redes territoriais o nível de cooperação é maior, sendo frequente o desenvolvimento de projectos comuns de natureza económica, urbana, etc.

No que se refere aos benefícios atribuídos às redes urbanas e que estão na base de muitas das políticas públicas de apoio, verifica-se que as principais vantagens estão associadas à obtenção de sinergias, de externalidades, de complementaridades e de economias de escala.

Para Meijers (2005), o termo *sinergia* refere-se a uma situação em que os efeitos de cooperação em rede são superiores à soma dos efeitos que cada cidade pode atingir individualmente ( $1+1 > 2$ ). Para

o autor, o conceito de sinergia está sempre associado a três requisitos: à cooperação entre as cidades, à exploração das complementaridades entre elas e à obtenção de externalidades enquanto benefícios dessa cooperação.

A obtenção de externalidades é igualmente um benefício muito ligado às redes urbanas (Capello, 2000; Meijers, 2005, Goei *et al.*, 2009). Trata-se de um conceito de natureza económica que se refere aos benefícios económicos resultantes da cooperação das cidades. Estes benefícios não se situam tanto na minimização de custos económicos, como ao nível dos transportes e da não sobreposição dos mercados, mas sim ao nível da rentabilização de economias de escala, das relações de complementaridade e das sinergias resultantes da cooperação das cidades (Capello, 2000).

O desenvolvimento de complementaridades entre as cidades é também uma vantagem muito associada às redes urbanas (Batten, 1995; Van Oort *et al.*, 2009). Esta questão enquadra-se no contexto de uma estruturação não hierarquizada das cidades, significando que as várias cidades da rede desempenham funções diferentes, mas que são mutuamente benéficas para o desenvolvimento das outras cidades. Assim, o desenvolvimento de complementaridades corresponde à integração espacial e funcional das cidades na rede.

Um outro benefício atribuído às redes urbanas é a obtenção de economias de escala ou de economias de aglomeração (Heeg *et al.*, 2003; Goei *et al.*, 2009; Van Oort *et al.*, 2009). Este benefício resulta do reforço de articulação e de cooperação, que é capaz de produzir um efeito de concentração, apesar das cidades estarem fisicamente separadas. A aglomeração gera um ambiente mais favorável, nomeadamente para as empresas através da constituição de redes empresariais, facilitando o 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, contribuindo, assim, para aumentar o volume de negócios das empresas (Heeg *et al.*, 2003).

### 3. Evolução das formas de cooperação e das redes urbanas ao nível internacional

Na Europa há uma longa tradição de formas de cooperação entre as cidades (Heeg *et al.*, 2003; Levent *et al.*, 2004). Os primeiros exemplos assumiram a forma de associações comerciais, como a Liga Hanseática, constituída na Alta Idade Média. Esta associação comercial englobava um vasto conjunto de cidades portuárias localizadas no Norte da Europa, desde o mar Báltico até ao mar do Norte. Apesar de ter uma elevada autonomia, cada cidade da liga Hanseática tinha um encargo financeiro e militar com vista à protecção e ajuda mútua.

Nos Países Baixos, em 1913, foi dado um importante passo para a criação de uma rede de cidades mais alargada, através da criação da International Union of Local Authorities, cuja fundação foi integrada por entidades municipais de 20 países. Com o eclodir da I Guerra Mundial, os contactos municipais foram reduzidos e suspensos, mas a organização sobreviveu e expandiu-se até à actualidade.

Porém, a fase de maior crescimento de formas de cooperação interurbana verificou-se no período subsequente à II Guerra Mundial numa tentativa, como refere Neto (2005), de aproximar os povos e as culturas dos vários países europeus, muitos deles separados por séculos de rivalidades e de conflitos. O princípio subjacente foi o de que o futuro desenvolvimento dos países europeus implicaria uma aproximação dos Estados, das regiões e dos povos, ideia que aliás se materializou na fundação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (1951), que seria o embrião da CEE - Comunidade Económica Europeia (1957). Em termos territoriais, esta aproximação foi ancorada no desenvolvimento de projectos de geminação entre cidades (Neto, 2005; Tjandradewi e Marcotullio, 2009). Logo em 1946 foi criado o Town Twinning com a incumbência de estimular a geminação de cidades europeias, tendo sido as primeiras alianças seladas por Orléans e Dundee (1946) e por Montbéliard e Ludwigsburg (1950). Em 1951, foi dado mais um importante passo com a constituição do Council of European Municipalities and Regions cujo propósito tem sido, desde a sua fundação, a geminação de cidades como forma de estabelecer pontes entre

cidades e pessoas de diferentes países, permitindo a aprendizagem por via dos contactos interculturais. A geminação de cidades, como é definido pelo referido órgão, pretende funcionar como o “encontro de dois municípios que concordam em proclamar que se associam para agirem numa perspectiva europeia, confrontando os seus problemas e desenvolvendo entre eles laços de amizade cada vez mais estreitos” (CEMR, 2009).

A partir de meados de década de 1950 e por iniciativa do presidente Eisenhower, a cooperação entre as cidades deixa de ser um fenómeno europeu e passa a abranger cidades de outros continentes, nomeadamente americanas (Levent *et al.*, 2004). Ao mesmo tempo, assiste-se a um crescimento gradual do número de organizações e de cidades envolvidas em alguma forma de cooperação. Keiner e Kim (2007) referem que em inícios da década de 1960 existiam sete organizações internacionais com a incumbência de estimular a cooperação interurbana, sendo de destacar a criação da Sister Cities International (1956) e da United Town Organisation (1957).

Com o advento da globalização, a partir da década de 1980, assistiu-se a um forte incremento na cooperação entre as cidades. Keiner e Kim (2007) realçam que de oito organizações internacionais existentes em 1982 se passou para 49 em 2004. Este crescimento verificado deve-se a vários factores. Em primeiro lugar, o estabelecimento de redes urbanas começou a ser visto como uma das formas mais eficazes para tentar compreender e resolver os problemas (económicos, sociais, ambientais, etc.) com que as cidades se deparavam, permitindo desta forma melhorar a eficácia dos serviços e promover formas mais eficazes de governança e de gestão urbanas (Tjandradewi e Marcotullio, 2009). A globalização estimulada pelo desenvolvimento das redes de transportes e de telecomunicações encurtou distâncias e eliminou uma das barreiras outrora quase intransponíveis para o sucesso destas iniciativas. Como refere Friedmann (2001), a globalização tornou as linhas de fronteira entre os países bastante mais porosas, colocando as economias locais/regionais numa rede de informação e num mercado à escala global. As formas de cooperação interurbana mais recentes estão também associadas a processos de reestruturação económica e de mudanças políticas

significativas que ocorreram com maior significado na Europa (Heeg *et al.*, 2003). A questão da sustentabilidade ambiental das cidades parece ter desempenhado também um papel de relevo nesta dinâmica. De acordo com Keiner e Kim (2007), as várias redes temáticas de natureza ambiental (City Energy Network, Climate Alliance, etc.) surgidas a partir da década de 1990 resultaram das orientações de alguns documentos, como a Agenda 21 e a Carta das Cidades Europeias para a Sustentabilidade (Carta de Aalborg) e das conclusões de diversos encontros científicos realizados na Europa nesse período.

Uma das redes europeias que mais cresceu a partir da década de 1990 foi a Eurocities. Esta rede foi impulsionada por políticas europeias com o objectivo de uniformizar uma política de desenvolvimento urbano para a União Europeia (UE) e para demonstrar o papel e a importância que as cidades exercem no desenvolvimento regional. A criação da Eurocities procurou ainda contribuir para a troca de conhecimentos e de experiências entre os parceiros, alargando a sua actuação para além dos limites da UE, numa tentativa de contribuir para a futura integração desses Estados no seio da União. Actualmente, a Eurocities integra 119 cidades de países pertencentes à UE (entre as quais Lisboa e Porto), 12 cidades de países não integrados e diversas cidades associadas.

O resultado de todas estas iniciativas traduziu-se num crescimento acentuado do número de cidades envolvidas em alguma forma de cooperação, originando uma contínua alteração da geografia das redes e fenómenos de sobreposição, com várias cidades integradas em dezenas de acordos/redes em simultâneo, como é o caso de Lisboa, por exemplo. Tjandradewi e Marcotullio (2009) referem que mais de 70% das cidades mundiais envolveram-se em alguma forma de cooperação internacional, seja sob a forma de geminações, seja através da celebração de parcerias. No caso da Europa, Neto (2005) salienta que no início deste século estavam geminadas mais de 8.000 cidades e entidades locais e regionais.

## 4. Cooperação e redes de cidades em Portugal

### 4.1 Geminações e acordos de cooperação entre cidades

As formas de cooperação interurbanas em Portugal são relativamente recentes, seja em termos de redes de proximidade que exigem modelos mais formais de envolvimento, seja ao nível das redes temáticas, ou dos acordos de cooperação e de amizade. No caso das geminações de cidades, o conceito surgiu com mais de 20 anos de atraso em relação à Europa. Por outro lado, as primeiras iniciativas públicas para constituir redes urbanas de proximidade em Portugal remontam à década de 1990. Vários motivos podem ter contribuído para este atraso, nomeadamente: o predomínio de uma sociedade rural que contribuiu para a existência de uma reduzida taxa de urbanização até à década de 1950 (Salgueiro, 1992); o isolamento generalizado a que o país esteve submetido durante o período do Estado Novo, a quem não interessava o estabelecimento de redes de cooperação com outras cidades e culturas democráticas; e o atraso económico do país com a consequente falta de modernização das infra-estruturas de comunicação, que dificultavam os fluxos.

As primeiras formas de cooperação a envolver cidades portuguesas remontam a 1970, quando foram celebradas as primeiras geminações. Nesse mesmo ano, Aveiro geminava-se com uma cidade estrangeira (Belém do Pará), dando início a um processo que se expandiria nos anos seguintes. Assim, ao longo dessa década, as principais cidades portuguesas formalizaram as primeiras geminações com congéneres estrangeiras (por exemplo, Coimbra-Santa Clara da Califórnia em 1971; Lisboa-Zagreb em 1977; Porto-Liège em 1977). Tal como sucedeu no resto da Europa, o número destas formas de cooperação subiu exponencialmente ao longo das décadas seguintes, verificando-se que 75% das geminações realizadas por cidades portuguesas até ao ano 2000 aconteceram na década de 1990

(ANMP, 2009). O aumento do número de geminações verificado nas décadas de 1980 e de 1990 estará associado, numa primeira etapa, ao aumento da taxa de urbanização, ao desenvolvimento socioeconómico verificado no país, à reposição do regime democrático e à maior abertura que se lhe seguiu e, numa segunda etapa, à integração de Portugal na CEE (Costa, 2005). De acordo com a ANMP (2009), a maior parte das cidades portuguesas (55%) está geminada com cidades europeias (onde se incluem as próprias geminações com outras cidades nacionais), seguindo-se depois as geminações com cidades africanas (30%) e americanas (11%). De acordo com Costa (2005), uma boa parte das geminações encetadas com congéneres europeias baseou-se na maior proximidade geográfica e nas políticas comunitárias que estimularam estas formas de envolvimento como meio de aproximar os cidadãos e de reforçar a integração europeia. Numa segunda etapa, tal como refere Costa (2005), as cidades portuguesas procuraram consolidar mais os relacionamentos com outras regiões do globo, tendo sido significativo o número de acordos celebrados com cidades dos PALOP e do Brasil.

As motivações subjacentes à instituição deste tipo de cooperação interurbana são muito diversificadas, sendo de destacar as razões históricas, culturais e a existência de redes migratórias. As motivações históricas e culturais estão associadas a diversas geminações celebradas com antigas colónias portuguesas (Cabo Verde é o segundo país com mais cidades geminadas com Portugal, segundo a ANMP, 2009). Muitas das geminações celebradas com os PALOP estão ligadas a acções de cooperação para o desenvolvimento das cidades destes territórios, envolvendo vários agentes da sociedade civil, como os empresários. Por outro lado, muitas das geminações celebradas com cidades europeias e americanas devem-se à presença de significativas comunidades de emigrantes portugueses nesses países, o que faz relevar a importância das questões culturais para o estabelecimento dessas relações (Costa, 2005). O grande número de geminações com cidades francesas, onde estão radicados muitos emigrantes portugueses, parece também corroborar esta tese. Costa (2005) destaca ainda as relações de proximidade geográfica e cultural que justificam

a existência de um elevado número de geminações com cidades espanholas. Já as questões económicas não têm sido uma prioridade no estabelecimento de geminações, tal como referem Costa e Ferreira (2004). Há ainda os casos das geminações celebradas entre cidades portuguesas que normalmente apresentam características comuns, como as cidades patrimoniais (Angra do Heroísmo/Évora), as cidades ribeirinhas (Aveiro/Viana do Castelo) ou as cidades do interior (Fundão/Montemor-o-Velho).

A distribuição regional do número de geminações verificado até 2004 (Figura 2) revela que são as cidades da faixa litoral e, em particular, as cidades capitais de distrito, as que têm um maior número de geminações. Com 20 geminações com congéneres estrangeiras, Coimbra lidera o ranking das cidades com mais acordos celebrados. Lisboa contabiliza um total de 16 geminações, com a particularidade da maior parte delas serem cidades-capitais (Madrid, Brasília, Luanda, Maputo, etc.).

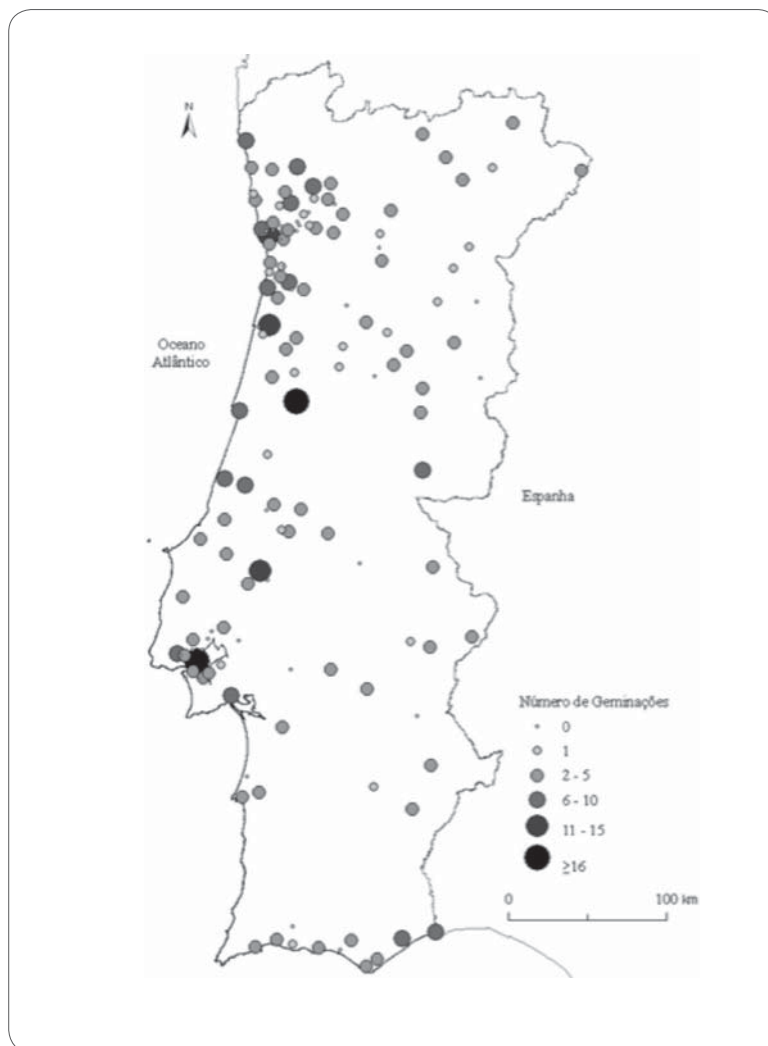
Para além das geminações, muitas cidades portuguesas estão envolvidas noutras tipologias de cooperação, onde se incluem os acordos de cooperação e de amizade. Estes tipos de cooperação estão mais orientados para acções específicas, nomeadamente de apoio técnico a cidades dos PALOP (Costa e Ferreira, 2004). Contudo, tal como refere Xavier (2000), os dados disponíveis sobre estas formas de cooperação são bastante escassos, pois estão dispersos pelos vários departamentos camarários, não existindo, na maioria dos casos, um gabinete ou um departamento responsável pelo assunto. A disseminação da informação dificulta também que se conheçam com rigor os resultados práticos obtidos.

O número de cidades geminadas ou envolvidas em outra forma de cooperação parece ter estabilizado ao longo dos últimos anos, como o comprovam as estatísticas divulgadas pela ANMP (2009). Para além do número elevado de geminações já existentes, os municípios e as cidades têm sido confrontados com um conjunto crescente de novos desafios que estarão a contribuir para refrear a evolução verificada. Costa e Ferreira (2004) consideram que as cidades estarão a reflectir sobre os resultados obtidos e a operar uma mudança no rumo dado às geminações. Um dos principais desafios será a passagem dos acordos



FIGURA 2

Geminações celebradas pelas cidades portuguesas



Fonte: Adaptado de ANMP, 2009.

de *primeira geração*, centrados nas vertentes cultural e na educação, para as *geminações de segunda geração*, mais focalizadas em aspectos socioeconómicos, que exigem uma mobilização mais abrangente de actores, nomeadamente de entidades privadas, como os empresários.

#### 4.2 Redes de cidades

Em Portugal, a constituição de redes urbanas de proximidade tem uma origem mais recente do que as restantes formas de cooperação descritas. A criação de redes de cidades tem sido uma prioridade de várias políticas públicas e de alguns documentos de ordenamento e de desenvolvimento nacional/regional, como forma de superar os desequilíbrios

que o sistema urbano nacional apresenta, nomeadamente a inexistência de cidades de *dimensão média* à escala europeia e a necessidade de reforçar a competitividade das cidades nacionais. É reconhecido que as cidades funcionam como âncoras de desenvolvimento regional, podendo polarizar o desenvolvimento socioeconómico das regiões adjacentes (CCDRN, 2010). A estruturação das cidades em rede e a consolidação de alguns sistemas reticulares reveste-se de grande importância para o aumento da massa crítica, para a obtenção de sinergias e de complementaridades, factores que são essenciais para melhorar a posição competitiva das cidades nacionais à escala internacional.

Uma das primeiras iniciativas públicas que procurou incentivar a constituição de redes de cidades foi o PROSIURB – Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional (1994-2001). O PROSIURB tinha como pressuposto a disponibilização de fundos através de dois Subprogramas com vista ao desenvolvimento dos centros urbanos localizados fora das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e que tivessem um papel *estratégico* na organização do território. Nas acções de reequilíbrio do sistema urbano nacional a que se propunha, o Programa deu ênfase à articulação em rede e ao reforço das relações mantidas entre as cidades nomeadamente daquelas que, pela proximidade geográfica e pelas interacções já existentes, poderiam ser mais facilmente consolidadas. Nesse sentido, o PROSIURB identificou vários eixos urbanos com potencial para se articular em rede como foram os casos de: Vila Real/Régua/Lamego; Paredes/Penafiel; St.<sup>a</sup> Maria da Feira/S.J. da Madeira/Oliveira de Azeméis e Faro/Olhão. Apesar do mérito de ter introduzido em Portugal o conceito de *cidade média* baseado num conjunto de pressupostos, como seja a competitividade, a centralidade, a funcionalidade e os eixos urbanos, o PROSIURB não foi capaz de materializar o conceito de rede urbana, por falta de estímulos e de um enquadramento institucional próprio (MAOT, 2000). Com efeito, a organização das cidades em rede está muito dependente da vontade dos diversos agentes urbanos e exige consensos partilhados. À data da vigência do PROSIURB, estes agentes, sobretudo as autarquias, não estavam preparados nem colocaram no topo das suas prioridades este tipo de articulação, tendo revelado uma maior preocupação em aceder às verbas disponibilizadas para financiar os vários projectos submetidos ao Programa.

Mais recentemente surgiram diversos documentos e políticas públicas que reavivaram a necessidade das cidades portuguesas se articularem em rede. O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), sendo um documento de desenvolvimento territorial de natureza estratégica, estabelece, entre outros, as grandes opções com relevância para a organização do território (Artigo 1º da Lei n.º58/2007, de 4 de Setembro). No que respeita às opções do modelo territorial, o PNPOT promove claramente a constituição de redes de cidades e de subsistemas urbanos locais policêntricos que, numa

perspectiva de complementaridade e especialização, permitam a qualificação dos serviços prestados à população e às actividades económicas. No caso do Noroeste de Portugal, o PNPOT defende a criação de redes de cooperação interurbana que sejam capazes de promover a reorganização espacial de serviços não mercantis, de forma a garantir ganhos de eficácia (de escala, especialização e multifuncionalidade) e de qualidade, que permitam corrigir a fragmentação e a pequena dimensão de muitas cidades localizadas nesta região do país.

Os Programas Operacionais Regionais constituem os documentos orientadores das prioridades de investimento para o período de vigência do QREN (2007-2013). No caso particular da região Norte, o Programa Operacional (ON.2 – o Novo Norte), enquadra as principais conclusões de alguns estudos e iniciativas públicas levados a cabo na região, nomeadamente do Norte 2015 e do Pacto Regional para a Competitividade. No que respeita à política de cidades, uma das prioridades estratégicas do ON.2 (Qualificação do Sistema Urbano) consiste na promoção de redes urbanas para a competitividade e inovação. O ON.2 prevê a atribuição de apoios financeiros (do FEDER) a projectos que, mediante o estabelecimento de redes urbanas (territoriais ou temáticas), e/ou de redes entre os actores urbanos, contribuam para o reforço da competitividade e da projecção internacional das cidades da região.

O instrumento Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação da Política de Cidades Polis XXI pretende igualmente a promoção de redes de cidades com massa crítica suficiente para atrair e desenvolver novas funções urbanas e actividades inovadoras. Este instrumento sublinha a necessidade de se passar de uma visão isolada da cidade para um quadro de cooperação urbana em rede. Os alvos são, sobretudo, as cidades e as redes de cidades que apresentem massa crítica suficiente para desenvolver uma estratégia que reforce a posição competitiva dos respectivos centros urbanos. De acordo com a DGOTDU (2009), de um total de 26 candidaturas apresentadas a este instrumento, foram seleccionados cinco projectos: Algarve Central – Uma Parceria Territorial; Corredor Azul – Rede Urbana para a Competitividade e a Inovação; Douro Alliance – Eixo Urbano do Douro; ECOS –

Energia e Construção Sustentáveis; Um Quadrilátero Urbano para a Competitividade, a Inovação e a Internacionalização. Os projectos seleccionados beneficiarão de apoios financeiros disponibilizados pelos Programas Operacionais Regionais.

As linhas orientadoras e estratégias de âmbito nacional devem ser transpostas para os planos e programas com incidência territorial, nomeadamente para os PROT e servir de quadro de referência para a elaboração dos PMOT (Planos Municipais e Intermunicipais de Ordenamento do Território) tal como refere o Artigo 4.º da Lei n.º58/2007, de 4 de Setembro. Neste sentido, e centrando a análise no caso concreto da região Norte, importa analisar, qual o enfoque que o PROT dá às redes urbanas. No momento actual (Outubro 2010) o PROT do Norte ainda não foi publicado, encontrando-se em fase de apreciação governamental. É, pois, com base na versão pública da proposta de plano (CCDRN, 2010) que se realizará a análise do mesmo.

A proposta do PROT do Norte confere uma especial atenção à constituição de redes de cidades. O sistema urbano promovido pelo PROT compreende cinco níveis: 1º) a aglomeração metropolitana do Porto (compreende as cidades do Porto, Matosinhos, Maia, Valongo, Gondomar e V.N. de Gaia); 2º) as cidades de equilíbrio territorial (Braga, Vila Real e Bragança); 3º) um conjunto de cidades e eixos urbanos regionais (Viana do Castelo, Guimarães, Barcelos, V.N. de Famalicão, Póvoa de Varzim/Vila do Conde, Paredes/Penafiel, etc.); 4º) os centros urbanos estruturantes subregionais (Valença, Ponte de Lima, Mirandela, etc.); 5º) o último nível é constituído por todas as restantes vilas e cidades sedes municipais, que funcionam como centros estruturantes concelhios. O modelo territorial proposto pelo PROT Norte pretende aprofundar os relacionamentos entre as áreas urbanas da região, incluindo as cidades que estão integradas em níveis hierárquicos diferentes. Ao mesmo tempo, o PROT procura fomentar o desenvolvimento de redes de especialização regional no quadro de contextos territoriais mais alargados, nomeadamente através do reforço de redes transfronteiriças com a Galiza e com Castela-Leão (como por exemplo Chaves/Verín), mas também com outras cidades localizadas na região Centro (Aveiro e Viseu). A consolidação do sistema urbano da região apoia-se no estabelecimento de uma matriz policêntrica da rede urbana, com base

numa combinação de elementos da hierarquia com elementos de complementaridade, explorando as mais valias dos efeitos da rede. A necessidade de consolidar a rede do Quadrilátero Urbano é assumida pelo PROT como uma prioridade.

A partir desta breve digressão pode concluir-se que a constituição de redes urbanas é assumida pelo PROT-Norte como uma estratégia de reorganização territorial, estando em sintonia com as orientações e com as políticas de âmbito nacional. Não obstante as diferenças subregionais, a criação de redes urbanas é assumida pelo PROT do Norte como forma de robustecer a capacidade competitiva das cidades, como forma de superar a fragmentação e a falta de dimensão internacional das cidades e como meio de explorar complementaridades e sinergias decorrentes do funcionamento em rede. Resta esperar que as estratégias do PROT sejam devidamente transpostas e assumidas ao nível municipal e que alguns dos investimentos necessários sejam realizados para permitir a plena articulação das cidades em rede.

## 5. O caso do Quadrilátero Urbano

O Quadrilátero Urbano é um projecto 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 neste território. Os principais objectivos da rede consistem em reforçar a competitividade urbana, a inovação e a internacionalização das cidades do Quadrilátero. Estes mesmos objectivos estiveram na origem de uma candidatura bem sucedida que foi apresentada pelo Quadrilátero à política de cidades Polis XXI, em 2008. O Quadrilátero insere-se na tipologia das redes territoriais que, não obstante exigir um nível mais aprofundado de institucionalização, poderá ser muito útil para melhor rentabilizar o vasto potencial existente e para alavancar o crescimento socioeconómico e a competitividade deste território. O objectivo desta Secção consiste em efectuar uma análise exploratória ao potencial desta rede, às propostas de articulação apresentadas e aos desafios que se perfilam desde já à futura consolidação do Quadrilátero.

### 5.1 O potencial do Quadrilátero Urbano

Os quatro municípios do Quadrilátero apresentam um enorme potencial que, em conjunto, poderá ser bastante superior ao valor individual de cada uma das partes. Essas potencialidades podem ser divididas na componente territorial, demográfica, económica e institucional.

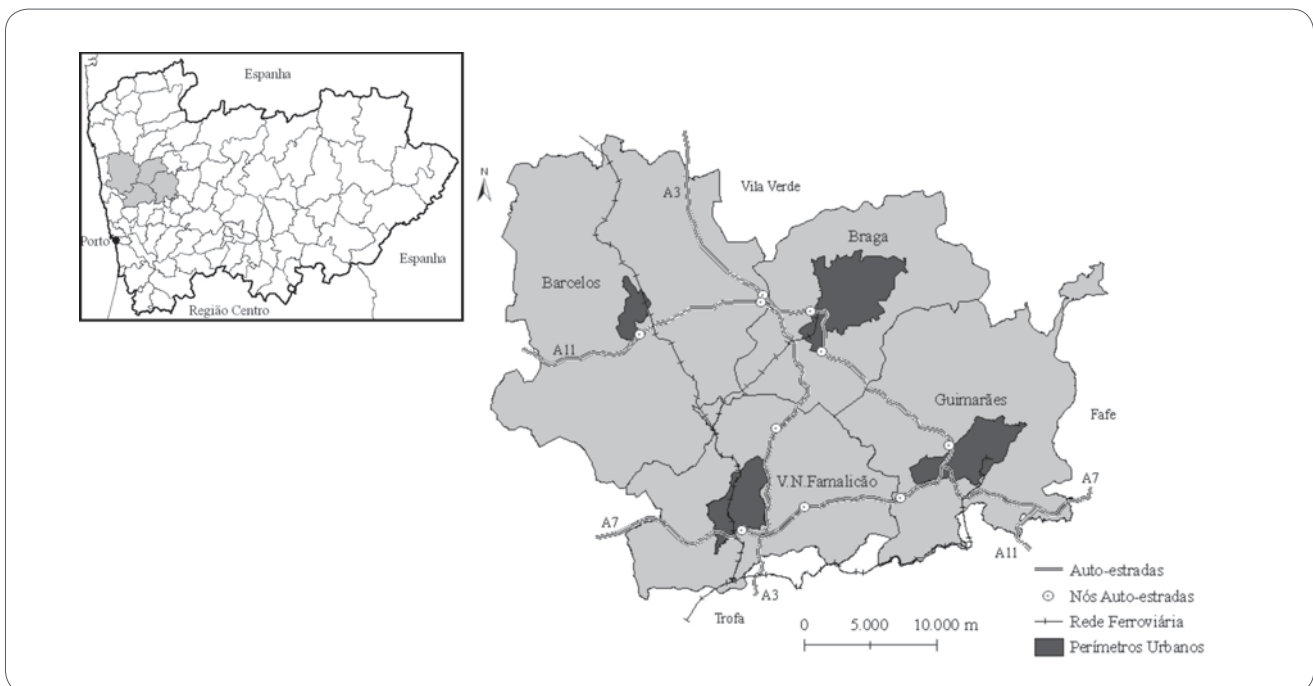
Do ponto de vista territorial, o Quadrilátero localiza-se na região Noroeste de Portugal, tendo uma localização privilegiada e estratégica no seio da Euro Região Norte de Portugal/Galiza (Figura 3). Em termos internos, as quatro cidades da rede distam entre si cerca de 20km, estando ligadas por uma malha articulada de importantes eixos rodoviários de sentido Sul/Norte (IP1/A3) e de orientação Oeste/Este (A7 e A11). Através desta malha de auto-estradas, as ligações entre cada uma das cidades ronda os 15 minutos. As restantes ligações rodoviárias são asseguradas por uma rede densa de estradas nacionais. A rede ferroviária contribui bastante menos para a articulação do Quadrilátero, com excepção da ligação entre Braga e V.N. de Famalicão. Guimarães não tem uma ligação directa com as restantes cidades, nem conexão ferroviária com Braga. O traçado previsto para a linha de velocidade alta da ligação Porto/Vigo inclui a existência de uma estação

em Braga, o que poderá melhorar a acessibilidade desta cidade (e do Quadrilátero) por este meio de transporte.

Relativamente ao enquadramento externo e com excepção do Grande Porto, o Quadrilátero agrupa os principais núcleos urbanos da região Norte. Aliás, como alguns estudos demonstram (Ramos e Silva, 2007), o Quadrilátero apresenta características, como densidade populacional, contínuo urbano e proximidade ao Porto que, em termos práticos, colocam este território como a orla Norte da Área Metropolitana do Porto. Além disso, o Quadrilátero ocupa um território de charneira entre o Porto e a zona fronteiriça e as cidades galegas localizadas a Norte. A proximidade a um conjunto de infra-estruturas logísticas é também um factor competitivo do Quadrilátero. Assim sendo, verifica-se que o Quadrilátero localiza-se num raio inferior a 40km dos portos de Viana do Castelo e de Leixões (e dos respectivos terminais ferroviários), do aeroporto do Porto e da futura plataforma logística da Maia/Trofa. O Quadrilátero encontra-se ainda relativamente próximo e tem bons acessos para os postos fronteiriços e respectivas plataformas logísticas de Valença e de Chaves.

FIGURA 3

Enquadramento territorial do Quadrilátero Urbano



Fonte: Elaboração própria a partir de várias fontes.

Em termos demográficos, o Quadrilátero apresenta igualmente um potencial assinalável. De acordo com o último recenseamento (INE, 2002a), a população residente nos quatro municípios era de 573.433 habitantes, dos quais 210.167 (37%) eram urbanos. Apesar dos quatro municípios terem uma dimensão demográfica equivalente, a população urbana está mais irregularmente repartida. Com efeito, a população residente na cidade de Braga representa 52% da população urbana do Quadrilátero, sendo inclusivamente a cidade localizada fora das duas áreas metropolitanas com mais habitantes (109.460 de acordo com o INE, 2002b). Por seu turno, as cidades de Barcelos e de V.N. de Famalicão têm um número de habitantes bastante menor (inferior a 30.000 habitantes em ambos os casos). Se em termos individuais as cidades têm pouca expressão, a rede no seu conjunto já tem significado à escala nacional (terceira maior aglomeração urbana do país) e europeia.

Outros indicadores demográficos favoráveis incluem a elevada proporção de população jovem e a presença de recursos qualificados. De acordo com o INE (2002a), a percentagem de população jovem residente nas freguesias urbanas do Quadrilátero (18,3%) é claramente superior à média verificada nas cidades do continente (15,8%), da região Norte (17,5%), do Porto (13,1%) ou de Lisboa (11,6%). Desta forma, o Quadrilátero assume-se como uma rede urbana jovem, cujo crescimento demográfico ao longo da década de 1990 se fixou em 20,2%. Em termos de qualificações, a proporção média de população com um curso superior no Quadrilátero (15,5%) é também superior à média regional (7,1%) e nacional (8,7%), mas este indicador evidencia uma forte variabilidade interna, sendo Braga a cidade que tem uma população mais qualificada (21% dos residentes tem uma formação superior).

Do ponto de vista económico, o Quadrilátero insere-se numa região de fortes tradições empresariais e industriais. A economia do Quadrilátero está também muito exteriorizada, associada à grande massa de exportações que a sua base industrial apresenta, tendo um superavit comercial superior ao da região Norte (mais 173M Euros, segundo o INE, 2007). Nos municípios do Quadrilátero, em 2006, estavam localizadas cerca de 55.000 empresas, das quais mais de 11.000 eram empresas da indústria transformadora

(INE, 2007). Os sectores tradicionais continuam a ter uma elevada importância na economia dos quatro municípios, pois 60% das indústrias transformadoras instaladas eram do sector têxtil, assegurando uma idêntica proporção do pessoal ao serviço na indústria. O volume de negócios gerado pelas indústrias do Quadrilátero foi de 6.019M de Euros (INE, 2007). A principal especialização produtiva do Quadrilátero, com base no volume de negócios das indústrias no cálculo do quociente de localização por comparação com a região Norte, é o sector têxtil (2,3).

Verifica-se, portanto, que os sectores tradicionais, nomeadamente o têxtil, continuam a evidenciar uma grande importância na economia do Quadrilátero, com os respectivos riscos associados à forte exposição e à concorrência internacional que este sector enfrenta e à predominância de PME's. Como é referido no Programa Estratégico de Cooperação (Quadrilátero, 2008), a reestruturação e a modernização do tecido empresarial industrial ainda não é um fenómeno generalizado, devido à prevalência de sectores tradicionais em crise de renovação, com as resultantes consequências sociais (desemprego, baixos níveis de produtividade e de rendimento, etc.) e territoriais (espaços industriais abandonados, localização difusa das empresas, etc.). Nestes sectores, onde predominam as PME's, persistem défices importantes de competências humanas e organizativas, que têm limitado o surgimento de novas estratégias de cooperação empresarial, intersectorial e de inovação. Mas, por contraste, têm surgido sectores de excelência, muito competitivos internacionalmente (sistemas e tecnologias de informação, saúde, novos materiais, nanotecnologias, têxteis técnicos, etc.), que constituem casos de sucesso e que apontam o caminho a seguir para tornar a economia do Quadrilátero mais competitiva.

Do ponto de vista institucional, o Quadrilátero acolhe um conjunto de instituições com enorme potencial para suportar o desenvolvimento económico do território, sendo de destacar as instituições de ensino superior e os centros tecnológicos. Nas quatro cidades do Quadrilátero estão instaladas instituições de ensino superior, sendo de destacar a Universidade do Minho (com pólos em Braga e Guimarães), que é considerada pela Quaternaire (2007) como *um dos mais dinâmicos e organizados centros de transferência de tecnologia e de promoção*

do empreendedorismo de base tecnológica do país, nomeadamente ao nível da engenharia de polímeros, de materiais, de software/programação e das tecnologias dos materiais e processos têxteis. O CITEVE (Centro Tecnológico das Indústrias Têxtil e do Vestuário de Portugal), localizado em V.N. de Famalicão, é um centro tecnológico reconhecido internacionalmente. A actividade do CITEVE consiste em apoiar o desenvolvimento das capacidades técnicas e tecnológicas das indústrias têxtil e do vestuário, através do fomento e da difusão da inovação e da promoção da melhoria da qualidade. O Parque de Ciência e Tecnologia Avepark (Guimarães) constitui igualmente uma instituição de referência no Quadrilátero e na região, cuja missão é a I&D e a transferência de tecnologia para um vasto leque de organizações, nomeadamente para as empresas. O Avepark inclui uma incubadora de empresas de base tecnológica (Spinpark) e acolhe alguns centros de referência internacional, como o Instituto Europeu de Excelência Medicina Regenerativa dos Tecidos. O Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia (Braga), o CENTI (Centro de Nanotecnologias de Materiais Técnicos Funcionais Inteligentes), a oficina de inovação BicMinho, o Idite-Minho (Instituto de Desenvolvimento e Inovação Tecnológica do Minho), constituem outros exemplos de instituições com potencial para assegurar o surgimento de novas actividades empresariais e a integração da inovação e da componente tecnológica nos sectores produtivos mais tradicionais do Quadrilátero. A actividade desenvolvida por algumas instituições empresariais e de desenvolvimento regional (AIMinho, Adrave, etc.) têm também contribuído para aprofundar as formas de cooperação institucional no Quadrilátero.

## 5.2 Perspectivas e desafios futuros para o Quadrilátero Urbano

A análise apresentada na Subsecção anterior permite evidenciar que o Quadrilátero tem argumentos para melhorar os níveis da competitividade e de inovação do território. A consolidação da rede urbana poderá ser um passo decisivo para rentabilizar o potencial existente em cada cidade/município. Deste modo, a futura consolidação do Quadrilátero depende quer do impacto dos projectos materiais definidos pelos parceiros, quer da implementação de um sistema em rede de governança territorial.

Em relação aos projectos previstos, o Programa Estratégico de Cooperação apresentado à política Polis XXI (Quadrilátero, 2008) assenta sem sete níveis operacionais que visam reforçar a consolidação e a competitividade da rede. As operações a desenvolver são as seguintes: o *Quadrilátero Digital*, o *Quadrilátero Mobilidade*, o *Quadrilátero Criativo e Cultural*, o *Quadrilátero Desenvolvimento Urbano*, o *Quadrilátero Empresarial Acolhimento*, o *Quadrilátero Empresarial Internacionalização* e o *Quadrilátero em Rede*. As duas primeiras operações são aquelas que têm um maior enfoque no reforço da integração física e funcional das quatro cidades. O *Quadrilátero Digital* é o projecto que envolve o maior volume financeiro (7,6M Euros), tendo como principal objectivo a instalação de uma malha regional de fibra óptica que ligue as quatro cidades e que assegure também a criação de uma rede interna em cada uma delas. Por seu lado, o projecto *Quadrilátero Mobilidade* pretende suprir uma das principais dificuldades que se coloca ao Quadrilátero e que resulta da inexistência de um sistema eficiente de transportes públicos entre as quatro cidades. Assim, esta operação pretende constituir um sistema multimodal de transportes que seja simultaneamente eficaz, acessível, seguro e sustentável, que assegure uma melhor mobilidade à população e às empresas localizadas no território. As quatro operações seguintes visam reforçar as condições de atractividade das cidades da rede para um conjunto diversificado de públicos-alvo. 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, consolidando uma imagem de território de inovação e de criatividade. Do ponto de vista cultural, o objectivo da operação é o de reforçar a articulação das entidades e dos equipamentos culturais, de modo a que as iniciativas culturais do Quadrilátero tenham uma maior projecção nacional e internacional. Por seu lado, o projecto *Quadrilátero Desenvolvimento Urbano* pretende promover novas formas de desenvolvimento e de inovação nos valiosos 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. A

este projecto está dedicada a segunda maior fatia de investimentos do Quadrilátero (2,6M Euros). O *Quadrilátero Empresarial* nos seus dois eixos temáticos (Acolhimento e Internacionalização) dirige-se especificamente para a atracção de investimentos empresariais. Em termos de acolhimento, a operação pretende reestruturar e reorganizar as áreas de acolhimento empresarial existentes no Quadrilátero, que se caracterizam por serem espaços difusos, heterogéneos, pouco qualificados e geridos segundo diferentes modalidades. Para o efeito, está prevista uma abordagem integrada de qualificação das áreas de acolhimento empresarial e a definição de um modelo de gestão supra-municipal das mesmas. Em termos de internacionalização, o projecto pretende promover o potencial empresarial do Quadrilátero no exterior através de um modelo de actuação comum que irá incidir na qualificação e na gestão das áreas de acolhimento empresarial, nas acções de marketing territorial e empresarial e na realização de investimentos de carácter estruturante. Deste modo, esta operação pretende tornar mais atractivo o território ao investimento exterior, bem como melhorar as condições de acesso das empresas do território aos mercados exteriores. Por último, o *Quadrilátero em Rede* é uma operação de natureza transversal a toda a estratégia da rede urbana que tem como missão assegurar as condições para implementar e mobilizar as entidades parceiras e o restante tecido institucional da mesma.

O futuro reforço da articulação do Quadrilátero apoia-se, portanto, num conjunto ambicioso de projectos que, para além do montante global de investimentos esperados (15M Euros), necessita de um verdadeiro empenho por parte das entidades parceiras, para que não haja uma fractura territorial e institucional da rede. Apesar de, em termos teóricos, a constituição da rede urbana ser acarinhada pelas diversas entidades do território, a sua efectivação requer uma mudança no paradigma da gestão municipal e do relacionamento institucional, que constituem alguns importantes desafios de que dependerá o sucesso da rede.

Com efeito, o reforço da competitividade económica e a internacionalização do Quadrilátero não se compadecem com uma estrutura urbana fragmentada e de natureza municipalista, nem com um modelo de reduzida cooperação pluri-institucional. A constituição de uma rede urbana para o reforço da competitividade, como é o caso do Quadrilátero, pressupõe a instituição de um modelo de governança territorial, através do qual sejam analisadas, debatidas e concertadas as estratégias e as acções a implementar pelas diversas esferas que estão envolvidas na rede (políticas, empresariais e científicas/tecnológicas). Apesar de ser essencial para rentabilizar em conjunto as várias potencialidades do Quadrilátero, a constituição deste modelo de participação colectiva é um desafio cujo sucesso depende tanto da concretização do conceito em operações e resultados visíveis, como do desenvolvimento de competências pessoais e institucionais para trabalhar em rede, como ainda de uma eficiente estratégia de marketing territorial. Os desafios que se colocam a este nível prendem-se com a falta de tradição nestas formas de governança e com a gestão dos equilíbrios de poder e de representação das várias entidades na plataforma comum. O carácter pioneiro desta experiência é assumido pelo próprio documento de candidatura do Quadrilátero 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). Por outro lado, a constituição e o funcionamento da rede vão implicar a criação de órgãos e de estruturas, desde o nível da gestão administrativa, passando pelo nível da decisão/gestão da rede, até ao nível da materialização dos projectos. A cooperação entre as várias estruturas é uma condição essencial para o sucesso dos projectos previstos para o Quadrilátero. Para tal, é necessário que haja um verdadeiro envolvimento por parte dos quatro municípios que devem liderar todo o processo através de estruturas institucionais adequadas, que permitam a distribuição de competências e de responsabilidades pelos municípios; e também a partilha nas decisões estratégicas e operacionais

entre todos os membros das estruturas de gestão e de trabalho do Quadrilátero. A constituição de uma associação municipal, através da qual se possa definir a distribuição das competências e das responsabilidades de cada município, assim como a partilha ao nível deliberativo e de envolvimento de cada um nos projectos, assegurando o suficiente distanciamento entre as lógicas municipais e as necessidades da rede, é igualmente um procedimento crucial para o futuro sucesso da rede.

## 6. Conclusões

Um dos objectivos do artigo foi o de analisar a evolução e as características das formas de cooperação interurbana e, em particular, das redes de cidades no contexto internacional e nacional. A análise permitiu concluir que, ao longo das últimas duas décadas, as formas de cooperação interurbana, nas suas diversas modalidades, conheceram uma forte expansão, tendo sido muito impulsionadas por políticas públicas (europeias e nacionais). As redes de cidades e, num sentido mais lato, as demais formas de cooperação interurbana, surgem como uma resposta natural ao conjunto imbricado de problemas (económicos, sociais, ambientais, etc.) que se deparam a estes territórios e que os colocam em permanente pressão a uma escala cada vez mais globalizada. O resultado tem-se traduzido no aumento e no surgimento de várias formas de cooperação com motivações diversas e com diferentes níveis de institucionalização. Assim, as redes têm-se vindo a impor de tal modo que constituem um novo arquétipo nas relações entre as cidades, que se está a sobrepor ao modelo tradicional hierarquizado de relacionamento entre elas (Capello, 2000). Por essa razão, as redes urbanas estão cada vez mais presentes nos discursos dos políticos e dos gestores do território (Meijers, 2005), seguindo a perspectiva de Friedmann (2001) de que as cidades têm muito a ganhar – e nada a perder – em integrarem-se em redes.

No caso de Portugal verifica-se que o estabelecimento de formas de cooperação interurbana foi mais tardio do que na Europa. Porém, a partir da década de 1990, assistiu-se a um crescimento assinalável do número de geminações e de acordos de cooperação celebrados com outras cidades. Com base na literatura foi

ainda possível concluir que os resultados obtidos com estas iniciativas estão pouco divulgados, o que parece resultar do modo relativamente informal com que as autarquias gerem estes dossiers, sem que haja um gabinete ou um departamento responsável pelo seu acompanhamento (Xavier, 2000). Por outro lado, estas formas de cooperação aparecem muito centradas em questões de natureza técnica e social. A constituição de redes urbanas com motivos explícitos de natureza económica e territorial, que visam reforçar a capacidade competitiva e superar a falta de dimensão crítica das cidades portuguesas à escala internacional, é um objectivo mais recente promovido por vários documentos de iniciativa pública. Neste âmbito, verifica-se a existência de uma boa articulação entre as orientações de nível nacional com as de base regional, faltando uma correcta (e decisiva) assimilação por parte das entidades locais. Não obstante a disponibilização de apoios financeiros para projectos que promovam a constituição de redes de cidades para a competitividade e a inovação, é legítimo questionar se as entidades locais, nomeadamente as autarquias, estarão preparadas e disponíveis para trabalhar em rede com outros municípios e com outras instituições? Com efeito, a falta de tradição em Portugal de projectos de governança territorial, o reduzido intermunicipalismo e os escassos resultados obtidos com outros programas anteriores (como o PROSIURB) revelam que há um conjunto de obstáculos que terão de ser transpostos para efectivar modelos reticulares de cidades em Portugal.

O Quadrilátero Urbano constitui um excelente caso de estudo para analisar esta problemática. As quatro cidades e os respectivos municípios que compõem esta rede urbana em consolidação apresentam um conjunto muito favorável de argumentos económicos, locativos, institucionais e demográficos. No contexto nacional, o Quadrilátero assume-se como um projecto inovador de rede urbana de proximidade, que pretende reforçar a competitividade e a internacionalização do território a partir de uma rentabilização mais efectiva das suas potencialidades e de uma maior cooperação institucional (pública e privada). Deste modo, o projecto do Quadrilátero prevê a criação de uma plataforma comum e alargada através da qual sejam discutidas, concertadas, implementadas e monitorizadas acções que reforcem a integração



da rede e a sua posição competitiva à escala nacional e internacional. Para tal é necessário que as entidades locais, nomeadamente as autarquias, concebam este projecto na sua verdadeira dimensão territorial, sob pena de se transformar em vários projectos sectoriais e de cariz municipal, de menor impacto na consolidação da rede. Por outro lado, o Quadrilátero apresenta algumas particularidades que poderão condicionar a sua consolidação em rede. A proximidade geográfica e a boa acessibilidade entre os quatro centros urbanos são factores favoráveis que têm permitido manter relações funcionais e institucionais entre os quatro municípios. Verifica-se igualmente a existência de dinâmicas de associativismo e de trabalho em rede nos municípios integrados na NUT do Ave (Guimarães e V.N. de Famalicão) que pode ser precursora da articulação em rede à escala do Quadrilátero. Porém, em termos de coesão institucional detectam-se também várias debilidades. Desde logo, a fragmentação do território em duas NUT III (Ave e Cávado), pode ser um problema, pois existe um diferente nível de associativismo e operam várias entidades que não têm rotinas de trabalho em conjunto. A falta de tradição na gestão intermunicipal de projectos em rede entre os quatro municípios é também uma lacuna. A própria competitividade latente entre Braga e Guimarães, os dois principais motores da rede, poderá gerar atritos no processo de concertação das acções. Assim, o sucesso do Quadrilátero dependerá muito da vontade e da capacidade das entidades locais gerarem um contexto regional de cooperação, que mobilize a participação e a adesão de diversas entidades e dos cidadãos, num novo quadro de relacionamento e de práticas de vida e de trabalho que dêem prioridade ao território da rede.

Como se referiu, o Quadrilátero pretende afirmar-se como uma rede urbana para a competitividade e a inovação. Este artigo pretende ser um contributo para colmatar a falta de estudos sobre as redes urbanas referida por alguns autores (Capello, 2000; Tjandradewi e Marcotullio, 2009), utilizando um caso de estudo que se manifesta inovador no contexto português e que constitui objecto de um projecto de investigação mais amplo que está a ser conduzido pelos autores. A futura divulgação dos resultados obtidos no âmbito desse projecto faz parte das intenções dos autores.

## Referências

- ANMP – Associação Nacional dos Municípios Portugueses (2009), *Geminações de cidades e vilas*, disponível em [http://www.anmp.pt/index.php?option=com\\_content&view=article&id=189&Itemid=150](http://www.anmp.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=189&Itemid=150), acedido em Outubro de 2009.
- Batten, D. (1995), "Network cities: creative urban agglomerations for the 21st century" in *Urban Studies*, Vol.32, N.º2, pp.313-327.
- Camagni, R., Capello, R. (2004), "The city network paradigm: theory and empirical evidence" in Capella, R. & Nijkamp, P. (eds.), *Urban dynamics and growth, advances in urban economics*, Elsevier, Amsterdam, pp.495-529.
- Capello, R. (2000), "The city network paradigm: measuring urban network externalities" in *Urban Studies*, Vol. 37, N.º11, pp.1925-1945.
- CCDRN – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (2010), *Proposta de Plano Regional de Ordenamento do Território da Região Norte*, disponível em <http://www.ccr-norte.pt>, acedido em Outubro de 2010.
- CEMR – Council of European Municipalities and Regions (2009), *International Twinning and Partnership*, disponível em <http://www.twinning.org/pt/page/enquadramento-breve.html>, acedido em Outubro de 2009.
- Costa, M. (2005), *Redes intermunicipais: uma nova dimensão económica no quadro da CPLP?* MSh Thesis, ISEG, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.
- Costa, M., Ferreira, M. (2004), "Geminações autárquicas e CPLP: que articulação ao apoio ao desenvolvimento económico local?" in *Actas do VIII Congresso Luso-Africano de Ciências Sociais*, 16-18 Abril, Centro de Estudos Sociais, Coimbra.
- Davoudi, S. (2003), "Polycentricity in European spatial planning: from an analytical tool to a normative agenda" in *European Planning Studies*, Vol. 11, N.º8, pp.979-999.
- DGOTDU - Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (2009), *Política de Cidades Polis XXI*, disponível em <http://www.dgotdu.pt/channel.aspx?channel11ID=A1F57B2B-F066-475F-9B60-9F86A110C000&listaUltimos=1>, acedido em Outubro de 2009.
- Fonseca, F., Ramos, R. (2009), "A inovação no contexto da gestão do território, desafios e perspectivas" in *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, APDR, N.º21, pp.7-29.
- Friedmann, J. (2001), "Intercity networks in a globalizing era" in Scott, A. (Ed.), *Global city-regions: trends, theory, policy*, Oxford University Press, New York.
- 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" in *ERIM Report Series Reference N.º ERS-2009-038-ORG*, disponível em <http://ssrn.com/abstract=1434572>.
- Heeg, S., Klagge, B., Ossenbrügge, J. (2003), "Metropolitan cooperation in Europe theoretical issues and perspectives for urban networking" in *European Planning Studies*, Vol.11, N.º2, pp.139-153.
- INE – Instituto Nacional de Estatística (2002a), *XIV Recenseamento Geral da População*, 2001, INE, Lisboa.
- INE – Instituto Nacional de Estatística (2002b), *Atlas das cidades de Portugal*, INE, Lisboa.
- INE – Instituto Nacional de Estatística (2007), *Anuário Estatístico da Região Norte de 2006*, INE, Lisboa.

Keiner, M., Kim, A. (2007), "Transnational city networks for sustainability" in *European Planning Studies*, N.º15, pp.1369–1395.

Klaasen, I., Rooij, R., Schaick, J. (2007), Network cities: operationalising a strong but confusing concept in Boelhouwer, P. et al. (eds), *Sustainable Urban Areas International Conference*, 25-28 June, ENHR 2007, Rotterdam.

Leitner, H., Pavlik, C., Sheppard, E. (2002), "Networks, governance and the politics of scale: inter-urban networks and the European Union" in Herod, A. & Wright, M. (eds.), *Geographies of Power, Placing Scale*, Blackwell Publishing, Oxford, pp.274-298.

Levent, T., Kundak, S., Gülüner, A. (2004), "The role of network cities in construction of global urban culture" in *44<sup>th</sup> European Congress of the Regional Science Association*, 25-29 August, ERS, Porto.

Limtanakool, N., Schwanen, T., Dijst, M. (2009), "Developments in the Dutch urban system on the basis of flows" in *Regional Studies*, Vol. 43(2), pp.179-196.

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

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

Neto, A. (2005), *Redes de cidades: cooperação, estratégias de desenvolvimento, limitações constitucionais e divergências: o caso da rede Mercocidades* ( PhD Thesis), Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre.

Quadrilátero (2008), *Quadrilátero urbano para a competitividade, a inovação e a internacionalização, Programa Estratégico de Cooperação*, disponível em: <http://www.cm-braga.pt/docs/CMB/Documentos/PECQuadrilatero.pdf>, Dezembro de 2009.

Quatenaire (2007), *Plano de Acção Ave 2007-2013*, Porto.

Ramos, R., Silva, A. (2007), "A spatial analysis approach for the definition of metropolitan regions – the case of Portugal" in *Environment and Planning B: Planning and Design*, 34 (1), pp.171-185.

Salgueiro, T. (1992), *A cidade em Portugal: uma geografia urbana*, Ed. Afrontamento, Porto.

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, Bratislava, pp.184-199.

Tjandradewi, B., Marcotullio, P., Kidokoro, T. (2006), "Evaluating city-to-city cooperation: a case study of the Penang and Yokohama experience" in *Habitat International* N.º30, pp.357–376.

Tjandradewi, B., Marcotullio P. (2009), "City-to-city networks: Asian perspectives on key elements and areas for success" in *Habitat International* N.º33, pp.165-172.

UNEP (2007), *World Urbanization Prospects: the 2007 Revision*, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, New York, disponível em <http://esa.un.org/unpp/>, acedido em Outubro de 2009.

Van Oort, F., Burger, M., Raspe, O. (2009), "On the economic foundation of the urban network paradigm: spatial integration, functional integration and economic complementarities within the Dutch Randstad" in *ERIM Report Series Reference N.º ERS-2009-039-ORG*, disponível em <http://ssrn.com/abstract=1434574>.

Xavier, B. (2000), "Cidades e globalização: geminar urbanidades, solidarizar os espaços" in *Actas do IV Congresso Português de Sociologia*, 17-19 Abril, APS, Coimbra.