

Escola Superior de Educação de Castelo Branco



PC 17733

Da capacidade institucional e da inovação como variáveis estratégicas do desenvolvimento

PC 338.1 SIM

Dac

#PC 7333#

# DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL E DA INOVAÇÃO COMO VARIÁVEIS ESTRATÉGICAS DO DESENVOLVIMENTO\*

MARIA JOAO SIMOES  
DOMINGOS SANTOS  
BERTA RATO

*Socióloga*

*Mestre em Planeamento Regional e Urbano, Engenheiro do Ambiente*

*Mestre em Planeamento Regional e Urbano, Economista*

DE L'INNOVATION EN TANT QUE VARIABLE  
STRATÉGIQUE DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL,  
DES INSTITUTIONS ET DES ENTREPRISES

ON INNOVATION AS A STRATEGIC VARIABLE  
OF THE SOCIAL, INSTITUTIONAL  
AND ENTREPRENEURIAL DEVELOPMENT

ESCOLA SUPERIOR  
DE EDUCAÇÃO  
CASTELO BRANCO  
OFERT  
PC 17733

R E S U M O

Diversos estudos têm vindo a dar relevo à matriz institucional de apoio à inovação empresarial e ao desenvolvimento local e regional, privilegiando a inventariação/caracterização das infra-estruturas institucionais existentes e a apresentação de propostas que visam preencher as lacunas existentes nessa matéria. Neste artigo, embora se reflita sobre os limiares necessários de infra-estruturas institucionais, privilegia-se a reflexão sobre a capacidade institucional instalada na Sub-região estudada.

Partindo de uma reflexão socioeconómica de enquadramento, passa-se, em seguida à identificação de factores que importa potenciar para reforçar a capacidade de intervenção do tecido institucional da Sub-região, no seu todo, para depois se fazer uma análise mais virada para o tecido institucional de apoio à actividade produtiva.

A necessidade de aprofundar e alargar a reflexão sobre a capacidade institucional a instalar/instalada nas diversas regiões e de identificar as políticas e as medidas mais adequadas a essa qualificação são algumas das notas conclusivas apresentadas.

R É S U M É

Plusieurs études mettent en évidence la matrice institutionnelle de soutien à l'innovation des entreprises et au développement local et régional, en privilégiant l'inventaire/caractérisation des infrastructures institutionnelles existantes et la présentation de suggestions visant à combler les lacunes constatées dans ces domaines. Les auteurs de cet article, tout en réfléchissant sur les seuils nécessaires d'infrastructures institutionnelles, privilégient la réflexion sur la capacité institutionnelle installée dans la sous-région qu'ils ont étudiée. En partant d'une réflexion socio-économique d'encadrement, ils passent ensuite à l'identification de facteurs qu'il importe de potentialiser afin de renforcer le pouvoir d'intervention du tissu institutionnel de la sous-région dans son ensemble, et procèdent enfin à une analyse plutôt axée sur le tissu institutionnel de soutien à l'activité productive.

Le besoin d'approfondir et d'étendre la réflexion sur la capacité institutionnelle à installer et/ou déjà installée dans les différentes régions, aussi bien que d'identifier les politiques et les mesures les plus adéquates pour cette qualification, figurent parmi les remarques finales avancées par les auteurs.

A B S T R A C T

*Several studies have been emphasising not only the institutional matrix that supports entrepreneurial innovation and the local and regional development, favouring the inventorying/characterisation of the existing institutional infra-structures, but also the presentation of proposals aiming at fulfilling the gaps on this matter. This article, though reflecting on the necessary threshold of institutional infra-structures, gives particular attention to the reflection on the institutional capacity established in the analysed Sub-region.*

*Starting from a socio-economic framework reflection, the article goes through the identification of factors that are important to be emphasised in order to reinforce the intervention capacity of the institutional fabric of the Sub-region, as a whole, and afterwards it analyses the institutional fabric which supports the productive activity.*

*The necessity to deepen and enlarge the reflection on the institutional capacity to be settled/or already settled in the different regions as well as to identify policies and measures more adjusted to that qualification are some of the conclusive notes presented.*

## Introdução

**O**s concelhos de Belmonte, Covilhã, Gouveia, Manteigas e Seia foram objecto de um estudo sobre as suas potencialidades de desenvolvimento que revelou especificidades similares tanto no que diz respeito às suas debilidades como às suas potencialidades. Este estudo fugiu a um diagnóstico clássico, não só porque teve um carácter estratégico, como também porque deu especial relevo ao domínio do imaterial: aos actores, tanto individuais como colectivos, ao tecido institucional e aos entraves que, nesse domínio, se colocam à diversificação da actividade económica, à passagem a um patamar mais avançado de competitividade, baseado na qualidade dos recursos humanos.

Numa óptica voluntarista de intervenção, as recomendações apontadas foram também de carácter predominantemente imaterial, visando o *empowerment* tanto dos actores individuais como colectivos no sentido de uma intervenção mais qualificada e estratégica na região, baseada na inovação social, organizacional e empresarial.

Diversas razões levaram a equipa a privilegiar esse ângulo de análise. Em primeiro lugar, a região está, de facto, dotada de um conjunto alargado de instituições vocacionadas para o desenvolvimento local e regional. Mas essas instituições que constituem a trave mestra em que poderia assentar uma efectiva dinâmica de mudança, não têm ainda os limiares de massa crítica necessários, nem incorporadas todas as capacidades indutoras das transformações possíveis e acima referidas.

Em segundo lugar, este e outros estudos sobre a região (tendo em alguns deles participado elementos desta equipa) realizados durante a década de 90, permitiram identificar diversos entraves que se vêm colocando, ao longo dos anos, ao reforço da capacidade institucional.

Por fim, algumas perspectivas teóricas inspiraram e contribuíram para essa reflexão: as teorias dos meios inovadores e dos sistemas regionais de inovação, e as teorias que se têm debruçado sobre a relação causal entre capacidade institucional e desenvolvimento local/regional, nomeadamente a teoria institucional.

Do estudo realizado, daremos apenas conta, neste artigo, da reflexão feita sobre a capacidade institucional e de inovação social e tecnológica instaladas/a instalar, por nos parecer, por um lado, que têm um maior valor heurístico para o debate sobre as condições de uma intervenção estratégica e qualificada no desenvolvimento regional e, por outro lado, ser uma vertente de análise ainda escassa e que urge aprofundar e alargar.

Numa primeira parte, far-se-á o enquadramento socioeconómico da região, quadro a partir do qual se passará a uma análise mais geral da inovação social e do tecido institucional da Sub-região que foi objecto de estudo, terminando-se com uma reflexão mais centrada na matriz institucional de apoio à actividade produtiva.

## 1. Alguns Dilemas Económicos da Sub-região

O contexto socioeconómico da Sub-região da Serra da Estrela apresenta um conjunto de especificidades decorrentes da sua condição de zona de fronteira periférica (agravada, em termos relativos, pelos atrasos na concretização de eixos estruturantes regionais como o IP2 e o IC7/IC6 -, e das obras de modernização da Linha da Beira Baixa), aliada à presença da Serra, estrutura omnipresente que, ora se revela um elemento de oportunidade, pela coerência que dá à Sub-região e pelo potencial que encerra, ora constitui uma efectiva barreira física, inibidora de maiores contactos entre "o lado de lá" e o "lado de cá" ou mesmo elemento efectivamente separador, visível na não integração dos diversos concelhos que integram a Sub-região em estruturas institucionais comuns (p.e., Agências de Desenvolvimento Regional, Associações de Municípios). Situação esta especialmente penalizadora no âmbito de uma cultura institucional e de desenvolvimento em que as parcerias dificilmente passam das lógicas discursivas ou da formalização em protocolos para as práticas de intervenção.

A Serra esteve na origem do nascimento e desenvolvimento das actividades que constituem a base económica local, desde as Indústrias Agro-alimentares até à Indústria do Têxtil, Vestuário e Confecções (ITV). A ITV é, ainda hoje, um sector-chave na

**A mono-industrialização num sector de actividade maduro, fortemente aberto ao exterior e muito sensível a fenómenos exógenos, tem implícito um conjunto de ameaças que, desde a década de setenta, se tem traduzido em mutações e reestruturações constantes do Sector. Apenas um número limitado de unidades mais dinâmicas tem conseguido fazer face a estas dificuldades, através da aposta em factores-chave de competitividade como a qualidade, o *design*, a modernização de equipamentos, no entanto, sem alterações complementares em matéria organizacional e de gestão dos recursos humanos.**

economia local, quer pelo importante volume de trabalhadores que emprega (49,5% do total de trabalhadores por conta de outrem), quer pelo rendimento distribuído, podendo referir-se a persistência de uma situação de mono-industrialização. Embora situações de especialização sectorial possam evoluir para territórios muito competitivos, pelo aproveitamento de economias de aglomeração, exploração do potencial de divisão de trabalho e da cooperação entre empresas, tal evolução não se verificou na Serra, com as empresas da ITV a competirem fortemente entre si, em diversos domínios. É, além disso, expectável que, na Sub-região, a importância da fileira têxtil, em termos de emprego, venha a diminuir – tendência que aliás é já manifesta – sendo a esse propósito fundamental erigir outras fontes de emprego e de rendimentos que possam servir uma trajectória de *upgrading* competitivo.

A mono-industrialização num sector de actividade maduro, fortemente aberto ao exterior e muito sensível a fenómenos exógenos, tem implícito um conjunto de ameaças que, desde a década de setenta, se tem traduzido em mutações e reestruturações constantes do Sector. Apenas um número limitado de unidades mais dinâmicas tem conseguido fazer face a estas dificuldades, através da aposta em factores-chave de competitividade como a qualidade, o *design*, a modernização de equipamentos, no entanto, sem alterações complementares em matéria organizacional e de gestão dos recursos humanos. As empresas mais frágeis, que não conseguiram adaptar-se às novas exigências dos mercados globais e ao crescente aumento da concorrência, têm vindo progressivamente a abandonar a sua actividade, criando, pontualmente, situações penosas em termos sociais.

O reconhecimento do peso e da importância da ITV na economia local e a necessidade de dar apoio às empresas do Sector em áreas relevantes, preparando-as para enfrentar as ameaças externas estão na base da instalação na Sub-região de diversas instituições prestadoras de serviços às empresas (Centro Tecnoló-

gico, instituições de formação profissional, associações do sector, etc.), ou do alargamento dos serviços de outras entidades também a este Sector. Contudo, como se observará, algumas destas entidades apenas em parte conseguem cumprir os seus objectivos, em virtude das dificuldades analisadas nos pontos seguintes deste artigo.

Os efeitos da reestruturação empresarial na ITV não foram tão drásticos como seria previsível, pela conjugação de diversos factores, dos quais se destaca a instalação e a expansão de diversas instituições públicas (sobretudo, da Universidade da Beira Interior) e o crescimento dos serviços sociais, pessoais e à colectividade, que proporcionaram novos postos de trabalho e abriram oportunidades de saída profissional, sobretudo, para os mais jovens.

O peso da ITV relega para segundo plano, nas análises habituais, o potencial associado ao maciço montanhoso da Serra da Estrela, recurso natural inestimável que não tem sido devidamente valorizado na óptica do desenvolvimento sustentável, sendo sintomático disso o facto de, ainda hoje, a Serra da Estrela ser procurada quase exclusivamente pelo produto neve, obliterando-se, assim, a sua multifuncionalidade que, na nossa perspectiva, constitui a mais-valia que interessa colocar ao serviço de desenvolvimento regional: como instrumento privilegiado de educação ambiental (via Parque Natural da Serra da Estrela) e de geração de empregos verdes, como pedra angular de uma fileira turística diversificada e alternativa à actual procura massificada e heliocêntrica, e, de igual modo, como veículo de promoção de uma fileira da madeira ligada à forte presença da floresta em praticamente todos os concelhos da Sub-região em estudo.

Também neste domínio se reflecte um quadro de relações entre os diversos agentes envolvidos pouco sensível às parcerias, urgindo a necessidade de uma maior organização e compatibilização de objectivos de salvaguarda ambiental e de conservação da natureza, em prol do desenvolvimento local, ou seja, a elevação dos níveis e da qualidade de vida das populações locais através da criação de emprego e riqueza.

O fraco impacte de algumas políticas e seus instrumentos, a sub-utilização/não utilização de muitos programas comunitários e nacionais, entre outros aspectos, sugerem que os principais obstáculos no caminho da melhoria do padrão competitivo da Sub-região e da qualidade de vida dos seus habitantes se encontram, em grande medida, no domínio do imaterial.

## 2. Inovação Social e Qualificação do Tecido Institucional

Para se atingir uma plataforma superior de competitividade em regiões "periféricas" que se debatem com a falta dos limiares necessários de massa crítica, onde as resistências culturais à mudança e a fraqueza da sociedade civil são mais evidentes, o Estado tem, como é sabido, responsabilidades acrescidas não só no investimento directo como também nas funções de informação, sensibilização e mobilização para factores avançados de competitividade, adquirindo as políticas públicas uma enorme importância.

Neste artigo, foge-se, no entanto, ao padrão de reflexão dominante que se tem centrado numa abordagem a jusante, nomeadamente no impacte das políticas traçadas, apostando-se numa análise a montante, ou seja, na dinâmica institucional e na inventariação das políticas/medidas que permitam uma intervenção mais qualificada, eficaz e estratégica do tecido institucional da Sub-região.

O fraco impacte de algumas políticas e seus instrumentos, a sub-utilização/não utilização de muitos programas comunitários e nacionais, entre outros aspectos, sugerem que os principais obstáculos no caminho da melhoria do padrão competitivo da Sub-região e da qualidade de vida dos seus habitantes se encontram, em grande medida, no domínio do imaterial: na reduzida capacidade de iniciativa, criatividade e inovação, na ausência/insuficiência de cultura técnica e científica, em modos de intervenção e procedimentos do tecido institucional, em suma, na capacidade institucional instalada.

De uma maior qualificação da intervenção do tecido institucional dependerá, em grande parte, o desenvolvimento integrado e sustentável da Sub-região serrana e um impacte mais positivo das políticas públicas.

Diversos investigadores, desde o início da década de 90, têm procurado explicar as razões não só dos impactes diferenciados das políticas regionais da UE, nos diferentes Estados-membros e regiões, como também o modo diferenciado como têm contribuído para o *empowerment* das regiões, mostrando que uma das principais razões está na intervenção qualificada e nos modelos e arquitecturas institucionais de base territorial que os actores locais/regionais escolheram para potenciar e aumentar as possibilidades de desenvolvimento<sup>1</sup>. Estabelecem, para o efeito, a distinção entre "espessura" institucional e capacidade institucional, remetendo a primeira mais para a densidade de infra-estruturas institucionais e para a sua constituição/existência formais e a segunda para o seu desempenho/*performance* (BACHE e GEORGE, 1999; GIBBS, 1999 *et al.*, entre outros).

Através de estudos comparados, vão mais longe, ao concluírem que as instituições comunitárias e nacionais definem uma estrutura de oportunidades para os territórios e para o seu *empowerment*, mas não determinam os resultados, estando a cargo dos actores locais/regionais uma grande dose de responsabilidade no sucesso das intervenções para o desenvolvimento. Estabelecem assim uma relação entre a má *performance* no desenvolvimento de um território e um tecido institucional ineficaz<sup>2</sup>.

De uma maior qualificação da intervenção do tecido institucional dependerá, em grande parte, o desenvolvimento integrado e sustentável da Sub-região serrana e um impacte mais positivo das políticas públicas. São, em seguida, analisados diversos entraves que impedem um maior desenvolvimento da capacidade institucional instalada.

<sup>1</sup> O número avultado de comunicações sobre essa matéria apresentadas, em Bilbao (Universidade do País Basco), na Conferência Internacional da Regional Studies Association, realizada em Setembro de 1999, mostra como esta abordagem se está a desenvolver de modo crescente.

<sup>2</sup> IOANNOU (1999), por exemplo, argumenta que, na Grécia, a auto-perpetuação da ineficácia institucional que caracteriza certas instituições e, em particular, o sector controlado pelo Estado (devido, em especial, às relações clientelares que os partidos no poder vão consolidando e expandindo), tem sido a causa principal da estagnação económica desse país.



**A complexidade das sociedades em que vivemos e a aceleração da mudança tornam incontornável a necessidade de uma permanente actualização dos conhecimentos, de uma formação para toda a vida, também, e por maioria de razão, do tecido institucional, incluindo, como é óbvio, os órgãos desconcentrados da Administração Pública.**

### **2.1. Da Falta de Centralidade do Conhecimento Científico**

A centralidade do conhecimento nas sociedades contemporâneas e a necessidade, por esse facto, de caminharmos para uma sociedade cognitiva, sugerem três tipos de alterações. Em primeiro lugar, que se substitua o modelo decisório clássico no qual a política tem o primado sobre a ciência, por outro em que a política tem um papel subordinado. Não se pretende com isso caminhar para um modelo tecnocrático por inúmeras razões, nomeadamente relacionadas com o défice democrático a ele associado, mas para um modelo pragmático, mais democrático e participativo onde se encontrem soluções socialmente aceitáveis através de um equilíbrio entre os técnicos, os políticos e os públicos (PAPADOPOULOS, 1995).

Este modelo decisório poderá ter ainda outra vantagem: ao aceitar-se que o desenvolvimento da Sub-região serrana e os projectos, medidas e acções têm, de facto, uma forte componente técnica, poderiam ser atenuadas as clivagens partidárias e localistas que funcionam frequentemente como um entrave a um desenvolvimento de base territorial.

Em segundo lugar, as diversas entidades que intervêm no desenvolvimento da Sub-região, dada a crescente complexidade dos problemas, necessitam de dispor de quadros cada vez mais qualificados<sup>5</sup> e de recorrer, de um modo cada vez mais sistemático, à contribuição de técnicos especializados nas diversas áreas do desenvolvimento local e regional. A fundamentação técnica é necessária: (i) à tomada de decisões nas mais diversas actividades, (ii) às análises prospectivas que se tornam necessárias, de modo a antecipar as consequências de opções tomadas, (iii) à avaliação do impacto dos instrumentos de política e dos projectos de modo a serem corrigidas atempadamente as consequências não pretendidas de algumas

políticas, (iv) à formulação de cenários que possam reduzir a incerteza e a partir dos quais se possa, numa base voluntarista, escolher as medidas mais adequadas para os objectivos pretendidos. Estes, entre outros aspectos, tornam cada vez mais central o conhecimento e o papel de técnicos especializados (Ibid, 1995).

Em terceiro lugar, há um aspecto central que condicionará o desenvolvimento positivo dos dois anteriores. Trata-se da indispensabilidade de se ultrapassar o grande défice de cultura científica e tecnológica que se regista muito especialmente a nível local/regional (embora também a nível nacional), evidenciado aos mais diversos níveis, como sejam: (i) a desvalorização do conhecimento científico, protagonizada por muitas entidades do próprio sistema de inovação, (ii) a sistemática reafirmação, por contra-posição, de quem está no terreno é que sabe, (iii) o modo como se valoriza o conhecimento intuitivo e de senso comum ao questionar-se, a partir desse tipo de conhecimento, estudos tecnicamente fundamentados ou ainda o modo como, em alguns casos, se considera que qualquer pessoa tem condições para realizar diagnósticos, inquéritos e estudos.

As instituições do ensino superior têm aqui uma grande esfera de acção a desenvolver na difusão do conhecimento científico, no rigor dos seus trabalhos e na sensibilização para o papel que esse conhecimento tem numa resolução mais eficaz dos problemas.

### **2.2. Da Falta de Reciclagem e Formação Contínua Face à Mudança Acelerada**

A complexidade das sociedades em que vivemos e a aceleração da mudança tornam incontornável a necessidade de uma permanente actualização dos conhecimentos, de uma formação para toda a vida, também, e por maioria de razão, do tecido institucional, incluindo, como é óbvio, os órgãos desconcentra-

<sup>5</sup> Os vereadores das Câmaras Municipais, por exemplo, mesmo que sejam de nomeação política poderiam, por exemplo, ser seleccionados em função das competências técnicas exigidas para os respectivos cargos.

Há que ultrapassar uma concepção basista de formação, patente tanto ao nível discursivo, uma vez que os quadros médios e superiores, quer da esfera pública, quer da esfera privada e os empresários raramente são referidos como grupos-alvos que necessitem de formação, como ao nível da prática, dado o número reduzido de acções de formação dirigidos a esses grupos.

dos da Administração Pública. As políticas e os instrumentos de política traçados a nível nacional e comunitário são baseados num novo paradigma tecnicoeconómico, mas as delegações e entidades da Sub-região, que intervêm no desenvolvimento regional, não são na sua maioria formadas, recicladas no novo paradigma, mantendo algumas delas ainda um modo de funcionamento e de intervenção baseado em modelos tradicionais, nomeadamente no fordista.

Este facto pode levar a uma aplicação mecânica e, por vezes, deficiente das decisões tomadas pelo topo, por falta de motivação associada ao desconhecimento das razões que levaram à alteração das políticas e dos seus instrumentos, não se podendo pensar que os preâmbulos dos Decretos, correspondentes às novas políticas, sejam suficientes para uma alteração das práticas de intervenção.

Os aspectos mais paradigmáticos de um tipo de intervenção ainda marcado pelo fordismo, pese embora a alteração de muitas das políticas, é a aposta continuada numa super-especialização das competências, protagonizada em especial pelas instituições do ensino superior, ou a mensagem comum à maior parte das entidades do sistema de inovação de que a formação escolar e profissional deve dar resposta às necessidades imediatas do mercado de trabalho.

Tal situação, em última análise, leva a que se intervenha em função do *status quo*, nomeadamente das empresas que temos e não das que deveremos ter (o que torna impraticável a prossecução de objectivos traçados), assumindo-se um papel mais adequacionista do que indutor das transformações desejadas e em clara dissonância com o novo paradigma tecnicoeconómico em que a formação e a educação ganham um papel cada vez mais central e menos subordinado, constituindo-se em motores das mudanças económicas e sociais desejadas.

Enquanto não forem levadas a cabo acções de reciclagem, pós-graduações e acções de formação contínua dos quadros e dirigentes do tecido institucional, nomeadamente sobre o novo paradigma tecnicoeconómico, os resultados das intervenções e

da aplicação das políticas públicas serão mais escassos. Por outro lado, essa formação é, também, importante porque ajuda, por um lado, a desenvolver modos de interpretação e linguagens comuns e, acima de tudo, confiança para se ultrapassar algumas das incertezas do processo de inovação social, organizacional e tecnológico e, por outro lado, só os responsáveis e quadros dirigentes têm poder para reorganizar os seus serviços e reformular as suas práticas de intervenção.

Para que tal aconteça, há que ultrapassar uma concepção basista de formação, patente tanto ao nível discursivo, uma vez que os quadros médios e superiores, quer da esfera pública, quer da esfera privada e os empresários raramente são referidos como grupos-alvos que necessitem de formação, como ao nível da prática, dado o número reduzido de acções de formação dirigidos a esses grupos.

### 2.3. Da Falta de Legitimação Horizontal

Ao nível do tecido institucional a questão da legitimação tem sido, desde longa data, colocada predominantemente em termos verticais, dando-se prioridade às interacções que se estabelecem entre a base e o topo. Ou seja, este toma as decisões que aquela executa a nível local e regional, estando profundamente enraizadas, no tecido institucional, práticas de simples execução de políticas.

A legitimação vertical, bastante facilitada pela crescente especialização institucional, exclui níveis de intervenção mais qualificados a dois níveis. Por um lado, torna dispensável, a nível regional, a necessidade de uma estratégia clara e de uma intervenção baseada na prossecução de objectivos de médio e longo prazo, privilegiando-se as intervenções casuísticas e de resposta rotineira aos problemas do dia a dia. Por outro lado, torna mais ineficiente a intervenção para o desenvolvimento da Sub-região, uma vez que os problemas são cada vez mais complexos e compostos por várias dimensões, não estando, muitas vezes, nenhuma entidade em condições de os resolver isoladamente.

**Perante a super-especialização dos diversos sistemas e sub-sistemas, a resolução dos problemas só é possível se se contrariar o referido fechamento, que prejudica a tomada de decisões e a resolução de problemas, apostando-se na difusão da informação, na coordenação e contratualização para a sua resolução.**

Nas sociedades contemporâneas, a complexidade e a mudança acelerada tornam cada vez mais imperiosa a legitimação horizontal, tarefa que não é fácil dada a longa tradição centralista e de práticas fragmentadas/sectorializadas (PAPADOPOULOS, 1995).

### **2.3.1. A Necessidade de Contrariar a Tendência de Crescente Fechamento dos Diferentes Sistemas**

A modernização das sociedades foi levando a uma crescente diferenciação funcional que comportou o reforço da especialização e conduziu à criação de sistemas autónomos com tarefas, lógicas de funcionamento e códigos muito próprios, sendo considerados não pertinentes todos os outros sistemas. Para além da crescente especialização, assistiu-se, também, a um processo de invenção de diversos dispositivos de distinção e de demarcação, de construção de fronteiras e de desqualificação dos outros, fechamento e fragmentação que torna os sistemas/sub-sistemas incapazes de pensar a globalidade. Os diversos sistemas, e dentro deles os diversos sub-sistemas, foram-se tornando muito herméticos e fechados, muito programados para executar decisões do topo, assistindo-se, por sua vez a querelas de fronteira entre sistemas e sub-sistemas que lutam para estabelecerem entre si uma hierarquia.

Veja-se, por exemplo, o fechamento e as querelas de fronteira entre os diversos sub-sistemas, quer do sistema de formação, quer do sistema do ensino superior, na Sub-região em estudo e área envolvente, que têm levado a sobreposições e a vazios funcionais, a lógicas de desperdício inaceitáveis, para mais quando a massa crítica da Sub-região e os recursos financeiros públicos são escassos.

As sociedades contemporâneas apresentam problemas cada vez mais complexos e multidimensionais cuja resolução não pode ser isolada, uma vez que cada instituição só está preparada para dar resposta a uma pequena parte desse problema, no âmbito do seu domínio de especialização. Perante a super-especialização dos diversos sistemas e sub-sistemas, a resolu-

ção dos problemas só é possível se se contrariar o referido fechamento, que prejudica a tomada de decisões e a resolução de problemas, apostando-se na difusão da informação, na coordenação e contratualização para a sua resolução. O ponto de partida que deve estar sempre subjacente é que os diversos sub-sistemas, apesar de serem autónomos, são ao mesmo tempo bastante interdependentes (Ibid, 1995).

### **2.3.2. Os Sistemas de Governação – Uma Forma mais Qualificada de Intervenção**

Face à complexidade e mudança acelerada, a questão da legitimação horizontal coloca ainda outro desafio. Ter-se-á de passar de um enfoque unitário (governo e sociedade separados), ou seja, um sistema de governo local, para um enfoque interacionista (um governo com a sociedade), isto é, para um sistema local de governação. Trata-se de juntar em novas e inovadoras constelações um conjunto complexo de organizações públicas, privadas e voluntárias que, funcionando em rede, tomam decisões e que procuram obter mais e melhores resultados através da sua interacção.

Este conceito de governação é crucial porque os governos/autoridades locais tradicionais não podem lidar com tantas e novas oportunidades e problemas. Estas parcerias de base territorial teriam um papel activo na concepção, implementação de programas, na aplicação e adequação das políticas públicas de modo a tirarem vantagens das características únicas do seu território visando estimular o seu desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida dos seus habitantes (SVESSON, 1999).

O novo paradigma tecnicoeconómico não é compatível com as formas de organização e de intervenção tradicionais. Coloca-se mais uma vez a questão da inovação social e organizacional que apela a novas arquitecturas institucionais, a arquitecturas socialmente pertinentes (baseadas em parcerias de valor acrescentado), quer sejam formais ou informais, para lidar com a complexidade dos problemas.

**Os maiores obstáculos à aprendizagem social, à reflexividade e a novos paradigmas de intervenção são a burocracia, a rotina e a cultura administrativas.**

**Um tecido institucional reflexivo não age só por agir, ou apenas numa lógica de auto-perpetuação, mas em função de objectivos, concilia e produz sínteses entre os códigos das diferentes esferas institucionais, faz avaliações periódicas do seu desempenho e redefine, sempre que necessário as suas práticas de intervenção.**

Pesem embora os interesses instalados, as rotinas há muito estabelecidas, as clivagens partidárias e localistas e a resistência à mudança, uma aposta que contribuisse para a construção dessas novas arquiteturas institucionais teria inevitavelmente que passar (i) pelo desenvolvimento da cultura tecnológica e científica, (ii) pela tomada de medidas para que as políticas e as intervenções sejam de um modo crescente tecnicamente fundamentadas e (iii) pela formação dos quadros superiores nos novos desafios da modernidade, entre outros aspectos.

concertação são maiores as probabilidades de errar, de se partir de hipóteses e esquemas de causalidade errados (PAPADOPOULOS, 1995).

Um tecido institucional reflexivo não age só por agir, ou apenas numa lógica de auto-perpetuação, mas em função de objectivos, concilia e produz sínteses entre os códigos das diferentes esferas institucionais, faz avaliações periódicas do seu desempenho e redefine, sempre que necessário as suas práticas de intervenção.

#### **2.4. Da Ausência de Um Tecido Institucional Reflexivo**

#### **2.5. Da Necessidade de Uma Plataforma Para Um Desenvolvimento Concertado e de Uma Liderança Territorial**

A reflexividade, dimensão indispensável hoje em dia em qualquer esfera de intervenção social, é passível de maior concretização ao nível do desenvolvimento local e regional se as outras dimensões acima referidas forem concretizadas.

A Sub-região serrana, pesem embora algumas dissemelhanças, tem um conjunto de especificidades (tanto estrangulamentos como potencialidades) que lhe conferem uma significativa homogeneidade.

A crescente complexidade e a mudança cada vez mais acelerada das sociedades em que vivemos tornam necessário que se caminhe, por outro lado, para um tecido institucional que aposte na aprendizagem através das suas práticas, que seja capaz de perceber as anomalias dos seus paradigmas de acção, decorrentes da inadequação de intervenções e/ou de medidas de política e/ou da alteração dos contextos socioeconómicos, e os altere para intervir de modo adequado na resolução dos problemas. Os maiores obstáculos à aprendizagem social, à reflexividade e a novos paradigmas de intervenção são a burocracia, a rotina e a cultura administrativas.

A Serra da Estrela que uniu populações, na era pré-industrial, principalmente através do pastoreio, que permite que partilhem uma história industrial comum através da fabrico dos lanifícios, é um território que ainda hoje tem capacidades para unir as suas populações, através de um gigantesco património natural que urge conservar, mas em simultâneo aproveitar do ponto de vista económico e cultural, para a melhoria da sua qualidade de vida. Para que o efeito de divisão entre o "lado de lá" e o "lado de cá" (consoante o lado em que se está) da Serra se dilua, para que cada Concelho não funcione apenas para dentro dos seus limites territoriais, para que as fronteiras administrativas e institucionais não constituam entraves ao desenvolvimento, para que instituições de vocação regional não se limitem a uma actividade concelhia, é indispensável que se crie uma Plataforma para um Desenvolvimento Concertado, Sustentável e Equilibrado.

Um tecido institucional reflexivo tem uma perspectiva interactiva, comunicacional e negocial. A negociação reduz a contingência e a ignorância mútua em que se encontra qualquer um dos sistemas em relação a algumas das dimensões dos problemas. A negociação não é um sinal de fraqueza, evitam-se com ela políticas sedutoras no papel mas impraticáveis ou, quando aplicadas, completamente desfocadas dos seus objectivos iniciais. Sem contratualização e

Desenvolvimento equilibrado no sentido de ser negociada a distribuição do pacote dos investimentos materiais e imateriais de uma maneira equilibrada por todo o território. Criaria, também, as condições para um Acordo de Desenvolvimento Negociado baseado



**A criação de uma Plataforma para um Desenvolvimento Concertado, Sustentável e Equilibrado não é tarefa fácil, é necessário que surja uma liderança territorial que não assuma uma postura partidária nem associada a uma prática de concorrência concelhia, que seja reconhecida por todas as partes e que, na eventualidade de um ambiente adverso à concertação, conheça bem as técnicas necessárias à sua concretização.**

num diagnóstico prospectivo feito em conjunto, na definição de uma estratégia ou de várias e, neste caso, que permitissem parcerias nos pontos de encontro dessas estratégias diferenciadas, de modo a permitir depois a definição de um pacote de financiamentos do QCA III, Iniciativas Comunitárias e financiamentos públicos distribuídos de modo articulado e equilibrado por toda a Sub-região serrana, contrariando-se assim um tipo de intervenção fragmentado, concelhio e de quem "chega primeiro".

Esta Plataforma para o desenvolvimento da Sub-região reduziria a incerteza, aumentaria a capacidade e a velocidade na resolução dos problemas, melhoraria a flexibilidade, aumentaria a informação das partes e proporcionaria a todos um maior acesso a competências e recursos difíceis de adquirir individualmente.

Os túneis a construir na Serra da Estrela melhorariam significativamente as acessibilidades entre os principais centros urbanos do Maciço Central, considerados os elos estruturantes do seu desenvolvimento, mas seria grave pensar-se que a construção dessas infra-estruturas resolveria todos os problemas, como é comum pensarem os portadores de uma perspectiva muito física e material do desenvolvimento<sup>4</sup>. A questão é mais profunda e mais complexa, remete para alterações nas culturas, interesses e poderes instalados e para a inovação social e organizacional.

A criação de uma Plataforma para um Desenvolvimento Concertado, Sustentável e Equilibrado não é tarefa fácil, é necessário que surja uma liderança territorial que não assuma uma postura partidária nem associada a uma prática de concorrência concelhia, que seja reconhecida por todas as partes e que, na eventualidade de um ambiente adverso à concertação, conheça bem as técnicas necessárias à sua concretização. É pertinente que conheça bem os parceiros, as suas motivações, interesses, que desenvolva de um modo sistemático um clima de compreensão

mútua, desvalorizando ou tentando acabar com os conflitos de "fronteira" que impedem a construção efectiva de parcerias e que contribua para que, salvaguardando-se os objectivos gerais e específicos de desenvolvimento da Sub-região serrana, a maior parte/todos os parceiros sintam que a sua participação trouxe, de facto, benefícios para a sua área de intervenção.

### **3. Inovação e Matriz Institucional de Apoio à Actividade Produtiva**

Até agora, o potencial endógeno de inovação e diversificação empresarial da Sub-região tem-se restringido, praticamente, às vertentes da modernização tecnológica e à valorização incremental de produtos inseridos em mercados maduros (POMBO, 1995), bem como à criação de novas empresas por fenómenos de imitação conjuntural de iniciativas empresariais baseadas nas experiências profissionais anteriormente adquiridas pelos novos empreendedores, geralmente associados a fileiras produtivas de especialização dominantes, como é o caso do têxtil. Neste preciso contexto, é improvável, salvo por excepção, o aparecimento de formas inovadoras da função empresarial e, por essa via, reduzido o potencial de diversificação do padrão de especialização da base produtiva, podendo a Sub-região correr o risco de, progressivamente, se ver envolvida numa espiral económica de gradual desvalorização dos seus termos de troca e de crescente dificuldade para inverter a trajectória tecnológica prosseguida, podendo sobrevir situações de *lock-in* produtivo que urge evitar.

A economia da Sub-região enfrenta, como vimos, o repto de passar do cenário acima descrito para um cenário voluntarista em que se prossigam objectivos de valorização do potencial endógeno (humano, natural, produtivo e institucional), de crescente diferenciação de características, de melhoria dos níveis de

<sup>4</sup> Se as barreiras fossem só materiais as novas tecnologias da informação contribuiriam de imediato para um maior estabelecimento de parcerias.

qualidade e de aumento da cadeia de valor acrescentado das suas produções.

### 3.1. O Quadro de Actores

Os concelhos que integram a Sub-região em estudo, e a sua envolvente territorial próxima, possuem, actualmente, um conjunto alargado de actores cuja actividade enquadra, directa ou indirectamente, o apoio às actividades empresariais. Existe hoje, de facto, uma teia relativamente densa de actores, regionais ou regionalmente estabelecidos, que pode vir a constituir uma das traves-mestras em que deve assentar qualquer dinâmica de mudança: sob o ponto de vista estrito do complexo de infra-estruturas institucionais subjacentes ao incremento da eficiência das políticas públicas, orientadas para o reforço do potencial produtivo sub-regional, parecem estar criadas as condições mínimas de suporte a uma trajectória de *upgrading* competitivo do tecido económico da Sub-região.

Há, contudo, que ressaltar que é necessário ter em conta a diferença entre “espessura” institucional e capa-

cidade institucional, sendo ambas indispensáveis para o desenvolvimento local/regional. Quando nos referimos a uma significativa densidade institucional, estamos apenas a fazer uma análise de carácter estático, omitindo aspectos tratados em outras partes deste artigo, relacionados com a capacidade do tecido institucional e, em especial, aspectos atinentes à falta de interacção quotidiana dos diversos actores, à sua incapacidade de promoção de um capital relacional, às abordagens balizadas tendencialmente por lógicas atomizadas e sectorializadas. Esta “espessura” institucional instalada precisa, pois, de ser devidamente reconfigurada, potenciando-a como um dos activos territoriais mais importantes que interessa colocar ao serviço do desenvolvimento competitivo da Sub-região serrana, sendo crucial, para que tal aconteça, reforçar a sua capacidade institucional.

Este quadro alargado da esfera das actividades de suporte do aparelho produtivo precisa, pois, de enfrentar o desafio do cabal aproveitamento das potencialidades funcionais do seu colectivo de actores e da estimulação das relações de cooperação com o *fabric*

QUADRO  
Principais instituições de apoio à actividade empresarial

	PRINCIPAIS ACTORES INSTITUCIONAIS
Autarquias	CMC, CMB, CMM, CMG, CMS
Inst. de Ensino Superior	UBI, IPCB, IPG, ISACE
Interfaces Univ./Politécnicos	CEDR, CEDER
Esc. Secundárias e Prof.	ESCM, ESFHP, EC+SB, ESG, ESS, EPABI, EPQL, EPHM, EPSE
Esc. Tecnológicas e CEP	ESTEBI, CILAN, CIVEC, CFPCB, CEFPD, CEFFS
Centros Tecnológicos	CITEVE
Associações Empresariais	ACICBP, NERGA, NERCAB, ACGSA, ACCS, ANIL, ANJE
Centros de Inovação e Incubação de Empresas	CIEBI, CACE-BI
Organismos Desconcentrados da Administração Central	Centros de Emprego, IAPMEI, ICEP, ...
Agências de Desenvolvimento	Estrela-C6a e Beira-Lusa

**Importa, por isso, criar as condições efectivas para qualificar a função empresarial, passando gradualmente de uma situação de subcontratação periférica de capacidade para uma situação de subcontratação de especialidade e de, num outro patamar, a criação de circuitos próprios de inserção comercial nos mercados.**

empresarial com vista à renovação dos factores de competitividade, fertilizando tecnológica e cientificamente a matriz produtiva da Sub-região.

### 3.2. Das Debilidades

#### a) Do afastamento entre a esfera do conhecimento e a esfera produtiva

Um dos traços que melhor caracteriza o sistema sub-regional de inovação, analisado na dupla perspectiva da oferta de serviços estratégicos de apoio à actividade produtiva e da procura empresarial de factores de renovação competitiva baseados na inovação tecnológica e organizacional, é, sem dúvida, o acentuado afastamento entre a esfera de produção de conhecimento, nomeadamente o sistema de C & T, e a esfera produtiva.

Assim, analisado quer do lado da oferta quer do lado da procura de serviços de valor acrescentado às empresas, convirá, desde logo, salientar a escassa extroversão do potencial científico e tecnológico das instituições de ensino superior sediadas na região, o que assenta em múltiplas causas, como a orientação quase estritamente académica da I&D gerada no contexto universitário/politécnico, a inexistência (caso do IPG) de interfaces apropriados de matriz académica ou a sua insuficiente estruturação e profissionalização (casos do CEDR e do CEDER)<sup>5</sup> que podem, e devem, constituir pontes de ligação entre duas áreas da actividade que tenderão, quase irreversivelmente, a trilhar caminhos de aproximação e de cooperação. Apesar de jovens, as academias sediadas na região possuem já um interessante potencial de *know-how* técnico-científico que, para além dos impactes sobre os níveis formativos dos recursos humanos, não está a permear convenientemente o tecido produtivo, situação tanto mais inquietante quanto é sabido que o sistema regional de inovação é bastante desequilibrado, na medida em que assenta largamente no

esforço desenvolvido pelo sector público e, neste, pelo sub-sistema de C & T universitário e politécnico, o que, na nossa óptica, justifica que a UBI, o IPCB e o IPG se posicionem como verdadeiros baluartes regionais de fomento da inovação empresarial.

Paralelamente, verifica-se uma situação de reduzida procura empresarial de factores dinâmicos de competitividade (engenharias do produto, processo e organizacional; design; marketing; qualidade; etc.), a que não será alheio o predomínio de indústrias de baixa intensidade tecnológica, pouco conhecimento-intensivas (*demand-pull* reduzido), como é característico da larga maioria das empresas da Sub-região, debilmente inseridas nos mercados por apostas continuadas em gamas de produtos banalizados, sem apelo a factores indutores de valor acrescentado e de *upgrading* do seu perfil competitivo e sem mecanismos de controlo estratégico sobre os mercados. Importa, por isso, criar as condições efectivas para qualificar a função empresarial, passando gradualmente de uma situação de subcontratação periférica de capacidade para uma situação de subcontratação de especialidade e de, num outro patamar, a criação de circuitos próprios de inserção comercial nos mercados.

#### b) Da deriva institucional de alguns actores

Um outro problema com que se debate o sistema regional de inovação respeita ao desvio que se observa em algumas entidades relativamente aos objectivos sociais originais e que deveriam corporizar o respectivo *core business*, dando origem, quer a vazios funcionais em áreas de especial relevância sob o ponto de vista da inovação e da indução de factores de diversificação da base produtiva, quer a sobreposições no exercício de competências. Isso é visível, por exemplo, no campo da incubação de empresas inovadoras e de base tecnológica, que corresponde a um campo de actividade de inquestionável interesse para o reforço da base compe-

<sup>5</sup> A UBI e o IPCB possuem ambos interfaces organizacionais que visam, no essencial, a extroversão do seu potencial de C & T para a comunidade regional, curiosamente os dois com idêntica designação extensiva mas diferentemente abreviadas, respectivamente, o Centro de Estudos de Desenvolvimento Regional (CEDR) e o Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional (CEDER).

Parece, assim, haver espaço  
para o surgimento de novos actores  
ou para a criação de valências acrescidas  
em instituições já existentes,  
no sentido de poderem actuar  
como instrumentos indutores  
do aparecimento de novos sectores  
de especialização sub-regionais.

titiva regional, e que, reportando na Sub-região ao âmbito de actuação do CIEBI (Centro de Inovação Empresarial da Beira Interior), tem sido, por uma série de vicissitudes, continuamente subalternizada, do que tem resultado, frequentemente, a entrada do referido BIC por domínios que se encontram já providos à escala deste espaço territorial.

No mesmo sentido se pode apontar o percurso que tem sido seguido pelos interfaces de natureza académica (CEDR e CEDER), alvo de uma certa indefinição de objectivos estratégicos e, naturalmente, a sofrerem, também, das crónicas dificuldades de angariação de meios financeiros que são inerentes à prestação de serviços que não se encontra contemplada pelo quadro de financiamento do Ministério da Educação. Haverá que, em especial, explorar a possibilidade de sedimentar claramente eixos estratégicos de acção que passem, entre outras dimensões, pela concretização de projectos de I & D e de prestação de serviços, bem como, em colaboração com entidades mais vocacionadas situadas a jusante, pela criação das condições estruturais e contextuais para promoverem o aparecimento de *spin-offs* académicos.

Um dos maiores desafios que, no campo da animação económica, se coloca à Sub-região é, assim, a do integral aproveitamento das potencialidades funcionais dos seus actores, recentrando objectivos, exercendo cabalmente o respectivo quadro matricial de funções e competências, e evitando sobreposições funcionais que não apropriam a ninguém.

### c) Da excessiva orientação para o têxtil

A Sub-região Serrana encontra-se muito bem dotada de instituições vocacionadas exclusiva ou prioritariamente para a prestação de apoio às empresas da fileira têxtil, situação a que não será alheia a tradição laneira da Serra da Estrela, com epicentro na Covilhã, actualmente em fase de reestruturação e de alongamento da fileira para o vestuário/confecções, e que constitui a principal actividade empregadora da Sub-região, às vezes em regime de mono-indústria, mesmo à escala concelhia. Desde associações empresariais (ANIL), até

centros tecnológicos (CITEVE), passando por centros de formação (CILAN e CIVEC) e escolas tecnológicas (ESTEBI), passando mesmo pela disponibilização de cursos superiores na área têxtil (UBI), o quadro institucional da Sub-região, no domínio dos serviços de apoio ao sector, de origem pública e mesmo privada, encontra-se muito bem provido, estando pois instalados um conjunto de equipamentos e instituições que poderão cobrir algumas das áreas mais relevantes para o desenvolvimento do sector. A fraqueza dessa arquitectura do sistema regional não reside aí, mas, por contraponto, na reduzida disponibilização de actores e serviços estratégicos direccionados para o apoio a outros sectores da actividade produtiva, e que possam actuar como agentes indutores da diversificação do perfil produtivo.

O sistema sub-regional de inovação está, pois, tal como se apresenta, excessivamente orientado segundo uma lógica de aprofundamento do padrão de especialização vigente, com uma vocação de reprodução sectorial, havendo lacunas em relação ao exercício do seu potencial de diversificação da matriz produtiva da Sub-região. O perigo mais evidente é o de o actual sistema territorial de inovação, à revelia mesmo dos seus princípios norteadores, poder vir a concorrer para situações de *lock-in* produtivo conducentes a trajetórias económicas e territoriais previsivelmente menos concorrenciais à escala internacional, face à tendencial evolução da paleta dos seus termos de troca. Parece, assim, haver espaço para o surgimento de novos actores ou para a criação de valências acrescidas em instituições já existentes, no sentido de poderem actuar como instrumentos indutores do aparecimento de novos sectores de especialização sub-regionais.

### d) Do predomínio de lógicas individualistas

Uma das dimensões que perpassa mais vincadamente as instituições que vertebram o sistema regional de inovação é, sem dúvida, o insuficiente relacionamento inter-institucional entre os vários agentes, predominando comportamentos que assentam, sobretudo, na prossecução de lógicas individualistas e em estratégias avulsas desligadas de objec-



**O *networking* entre os vários actores do sistema regional de inovação está, pois, por realizar, muito havendo a esperar do desenvolvimento de instrumentos de aproximação e regulação, na estrita medida em que podem pôr em marcha mecanismos cognitivos renovadores das competências e do saber-fazer secularmente sedimentado, relançando, deste modo, o potencial de inovação e a capacidade de desenvolvimento local.**

tivos empresariais e territoriais mais amplos e enquadreadores. Assiste-se, também, por vezes, como foi já devidamente enfatizado anteriormente, ao exercício de posturas institucionais concorrenciais em detrimento da procura de relações de complementaridade, e tal decorre, na nossa perspectiva, fundamentalmente devido à incapacidade que os actores têm demonstrado em estabelecer plataformas mais ou menos formais de diálogo, havendo a nítida percepção de que está por construir toda uma cultura de contacto que é, manifestamente, uma das pedras basilares da inovação empresarial e territorial.

O *networking* entre os vários actores do sistema regional de inovação está, pois, por realizar, muito havendo a esperar do desenvolvimento de instrumentos de aproximação e regulação, na estrita medida em que podem pôr em marcha mecanismos cognitivos renovadores das competências e do saber-fazer secularmente sedimentado, relançando, deste modo, o potencial de inovação e a capacidade de desenvolvimento local.

### 3.3. Das Potencialidades

#### a) Da existência de uma densidade apreciável de actores na esfera do sistema de inovação que é preciso reenquadrar e valorizar

A Sub-região, em conjunto com o seu *hinterland*, encontra-se relativamente bem provida de instituições, quer públicas, quer privadas, no campo da prestação de serviços estratégicos especializados de apoio à actividade empresarial. Na nossa óptica, estão já garantidos limiares mínimos ao nível da infra-estrutura institucional, para se conseguirem gerar externalidades positivas de aglomeração que se possam reflectir vantajosamente sobre o desempenho competitivo das empresas e possam mesmo consubstanciar um quadro locativo mais atractivo para determinado tipo de investimentos endógenos e exógenos. A este nível, torna-se, pois, crucial valorizar e aprofundar a capacidade institucional instalada, obedecendo a claros objectivos de coordenação supra-institucional (*learning-by-networking*).

Acresce que se perspectiva a curto/médio-prazo

um conjunto de investimentos que podem concorrer para a criação e o reforço de argumentos locativos específicos (acessibilidades, PCT da Covilhã, investimentos na fileira da saúde, etc.), podendo perspectivar-se, por isso, a progressiva germinação de um quadro favorável à indução e à polarização de operações com forte conteúdo inovador.

De assinalar que poderá, nalguns segmentos da prestação de serviços tecnológicos de conteúdo avançado (e.g. fileira agro-alimentar), existir espaço que justifique o surgimento de novos protagonistas que venham densificar o universo dos centros de inteligência e de competências existentes, reforçando o capital institucional sub-regional, sobretudo se esses novos actores forem portadores de uma mais-valia que possa, inequivocamente, ser apropriada pela economia serrana.

#### b) Do previsível alargamento e robustecimento do potencial de C & T de matriz universitária/politécnica

As instituições de ensino superior da Região têm, como já se referiu, privilegiado a dimensão formativa das suas competências, opção a que não será alheio o facto de todas elas, mesmo a UBI com as suas quase três décadas de existência, estarem ainda em fase acelerada de crescimento, situação que implica em Portugal, como se sabe, a que uma parte considerável do esforço investigativo dos seus docentes reverta a favor dos projectos de I & D de outras instituições de ensino superior universitário, nacionais e estrangeiras, promotoras dos mestrados e dos doutoramentos que esses docentes frequentam. O sistema C & T é, neste particular, totalmente dependente do impulso público, fruto de uma descentralização dos investimentos públicos nos domínios universitário e politécnico (REIGADO, 1996).

Todavia, com a aproximação da velocidade de cruzamento dessas instituições, situação repercutida nos elevados níveis académicos dos docentes, no surgimento de mais e melhores infra-estruturas laboratoriais, na progressiva inserção dos investigadores nos circuitos científicos nacionais e internacionais, a fronteira das capacidades de produção de I & D virá certamente

alargada e reforçada, devendo essa situação obrigar a uma reflexão estratégica que aproxime esse imenso potencial das necessidades empresariais regionais. Nesse sentido, parece vital que essas instituições consigam erigir estruturas flexíveis de ligação e auscultação da envolvente sócio-económica, condição *sine qua non* para uma efectiva e consequente regionalização das políticas investigativas da UBI e dos IPs de Castelo Branco e da Guarda.

### c) Da existência de procuras empresariais latentes

Apesar do claro divórcio entre o universo empresarial sub-regional e o universo institucional de suporte, é possível, actualmente, detectar em forma ainda embrionária, como germe de mudança, a existência de procuras empresariais latentes (energia, ambiente, qualidade, design, inovação, etc.) a que se torna imperativo dar localmente uma resposta, materializada através da oferta qualificada de serviços. A estruturação de limiares de procura empresarial cada vez mais sofisticados é, sem dúvida, um dos principais factores a ter em conta na definição da arquitectura organizacional do sistema regional de inovação.

Paralelamente, importa reflectir que os sectores mais tradicionais, especialmente as fileiras têxtil e agro-alimentar, pelo recurso aos factores de inovação, encerram ganhos potenciais de competitividade que não devem ser desprezados, podendo permitir, igualmente, por exemplo, a aceleração do ciclo de vida dos produtos industriais. Neste caso, e apesar de no têxtil já se ter percorrido um longo caminho de reestruturação, que foi concentrado, sobretudo, na intensificação capitalística dos processos produtivos, há a nítida percepção de que tudo está ainda por fazer – incidindo sobre equipamentos, instalações e processos, parece ter deixado de lado um esforço de igual amplitude nas áreas da tecnologia do produto, da organização e na área comercial.

É, actualmente, consensual, no âmbito da chamada *Ciência Regional*, que ao enveredar-se por estratégias de modernização baseadas na inovação, por oposição a políticas fundadas na procura de vantagens relativas

baseadas na especialização da produção de baixos custos salariais, e sobretudo em áreas economicamente periféricas, há que resolver não só os problemas do lado da oferta (o reforço do centros de C & T e dos mecanismos de transferência de tecnologia, a incubação de empresas de base tecnológica, etc.), mas também, e essencialmente, os problemas do lado da procura. O reforço da capacidade tecnológica é um processo que deve ocorrer a par do desenvolvimento de capacidades empresariais endógenas. Também aqui, a existência na Sub-região de algumas empresas-líder poderá, pelo efeito de emulação, contribuir para alterar comportamentos no campo da inovação.

### d) Da previsível polarização do exercício de funções centrais na área da prestação de serviços de elevado conteúdo tecnológico por parte da Covilhã

A Covilhã constitui já hoje, à escala da Sub-região, o principal pólo da hierarquia urbana prestador de serviços de elevado conteúdo tecnológico. Embora, nalguns casos, o limiar mínimo de rentabilidade de iniciativas empresariais da oferta dessa tipologia de serviços relevantes se eleve acima dos patamares demográficos e económicos da Sub-região (p.e. serviços financeiros avançados), a Covilhã pode vir a polarizar, crescentemente, o exercício de funções centrais para um núcleo de valências importantes do sistema de inovação. De todo o modo, corroboramos na íntegra a opinião de António Figueiredo *et alii* (1994: 87), para quem *“numa lógica estrita de mercado, na maioria das cidades do interior não existem ainda condições para que a oferta de serviços às empresas se diversifique e consolide por si, cabendo, por isso, à dinâmica inter-institucional criar condições para que a procura de serviços atinja limiares suficientemente atractivos para a oferta privada”*.

O alargamento dos actuais e a previsível constituição de novos centros de I & D na UBI, a quase certa concretização do Parque de Ciência e Tecnologia da Covilhã, a procura da Cidade para a localização de delegações de associações empresariais, o possível surgimento de uma fileira na área da saúde, sugerem

**O maior desafio da Sub-região é agora apostar no reforço da capacidade institucional de modo a tirar o máximo proveito das infra-estruturas institucionais instaladas, parecendo-nos ser essa a verdadeira pedra de toque da animação socioeconómica territorial.**

que a Covilhã poderá ver o seu papel reforçado, constituindo-se como um centro urbano especializado na área da prestação de serviços de elevado conteúdo científico e tecnológico, e assumindo-se, simultaneamente, como *pivot* privilegiado de ligação externa da Sub-região. A Covilhã é hospedeira de instituições com fortes ligações internacionais, como é o caso da UBI, do CITEVE e do CIEBI, dimensão que interessa explorar convenientemente a favor do tecido económico regional nas áreas da transferência de tecnologia e da cooperação empresarial e que, naturalmente, posiciona a Covilhã como interface incontornável entre a Sub-região e o exterior – pólo regional de terciário avançado indutor de economias de aglomeração.

### **Algumas Notas Conclusivas**

Embora existindo ainda espaço funcional e de competências para o surgimento de novos actores na esfera institucional, nomeadamente a criação de valências destinadas a estimular a diversificação da actividade económica, a Sub-região dispõe já de uma “espessura” institucional significativa, ou seja, de uma rede densa e diversificada de actores.

É, no entanto, pertinente ter em conta a distinção entre “espessura” institucional e capacidade institucional, sendo ambas indispensáveis, e dependendo, também, da existência ou não de trajectórias distintas de desenvolvimento e impactes diferenciados das políticas comunitárias e nacionais. O maior desafio da Sub-região é agora apostar no reforço da capacidade institucional de modo a tirar o máximo proveito das infra-estruturas institucionais instaladas, parecendo-nos ser essa a verdadeira pedra de toque da animação socioeconómica territorial.

A necessidade crescente de uma fundamentação científica das políticas e das tomadas de decisão, de formação e actualização contínua dos actores da esfera institucional, de adicionar à legitimação vertical uma lógica de legitimação horizontal consubstanciadas na criação efectiva de parcerias, de dotar o tecido institucional de reflexividade e da criação de uma Plataforma

de Desenvolvimento Concertado, Sustentável e Equilibrado são dimensões indispensáveis a criar/reforçar em todo o tecido institucional no sentido de serem potenciadas as condições para um *upgrading* do desenvolvimento económico e social da Sub-região.

No campo mais específico do apoio à actividade produtiva, pesem embora as potencialidades apontadas, não é possível, na nossa opinião, de acordo com os cânones, falar da existência de um verdadeiro sistema regional de inovação. Em primeiro lugar, pelos entraves que até agora se têm colocado a um reforço da capacidade institucional; em segundo lugar, pelas debilidades identificadas e sintetizadas no último quadro apresentado; por fim, pelo facto de se verificar, na prática, que o actual conjunto de actores institucionais configura um quadro pouco contratualizado de relações entre si e com o universo empresarial regional, encontrando-se insuficientemente amadurecida uma dimensão fundamental do sucesso destes instrumentos, que tem a ver com o *networking*. Dimensão esta que vise, sobretudo, a animação económica e a articulação das estruturas e dos actores em diversas arquitecturas reticulares de cooperação, ajustando o saber-fazer industrial e o saber-fazer terciário e tecnológico, tornando possíveis solidariedades geradoras de dinâmicas de aprendizagem colectiva e de produção de competências específicas que se possam reflectir sobre o perfil inovador e a competitividade da Sub-região, expandindo a fronteira das suas capacidades tecnológicas e produtivas.

Contrariando abordagens muito quantitativas e extensivas de acordo com as quais se privilegia apenas o número e a diversidade das instituições necessárias ao desenvolvimento local e regional, neste artigo, centrámo-nos mais no *software* do desenvolvimento, identificando aspectos em que pode ser reforçada a capacidade institucional.

Fica lançado o repto não só para um debate mais alargado sobre estas questões como também para a realização de mais estudos empíricos, podendo ambos contribuir para a (re)formulação de políticas e também de medidas internas a cada instituição conducentes a um maior reforço da capacidade institucional.

**QUADRO - Matriz de potencialidades/debilidades do sistema sub-regional de inovação  
(envolvente empresarial nos domínios da I & D,  
prestação de serviços especializados e assistência tecnológica)**

3.2. POTENCIALIDADES	3.5. DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sectores tradicionais, especialmente as fileiras têxtil e agro-alimentar, encerram, mediante o apelo aos factores de inovação, ganhos potenciais de competitividade que não devem ser desprezados;</li> <li>• Existência de uma densidade apreciável de actores na esfera do sistema de inovação, o que remete para a necessidade de valorizar a real capacidade institucional instalada;</li> <li>• Crescente alargamento e robustecimento do potencial C &amp; T de matriz universitária/politécnica;</li> <li>• Criação de vantagens locativas específicas (acessibilidades, PCT da Covilhã, investimentos na fileira da saúde, etc.) que podem induzir/polarizar operações com forte conteúdo inovador;</li> <li>• Tendencial aproximação entre o universo empresarial sub-regional e os centros de produção/gestão de conhecimentos tecnológicos e de inovação;</li> <li>• Existência de procuras empresariais latentes (energia, ambiente, qualidade, inovação, etc.) que é necessário materializar através da oferta qualificada de serviços;</li> <li>• Aumento previsível da oferta pública de serviços tecnológicos a localizar na Covilhã: poderá reforçar o papel funcional da Covilhã e melhorar o seu carácter de interface entre a Sub-região e o exterior;</li> <li>• Existência de instituições locais com fortes laços de cooperação com instituições congéneres europeias, aspecto fundamental numa óptica de geração de fluxos de informação estratégica e de transferência de tecnologia;</li> <li>• Promoção de algumas iniciativas com carácter exploratório no domínio do apoio tecnológico e estratégico às empresas (Jornadas de Inovação, Unidades de Demonstração CAD/CAM/CAE, etc.) que corporizam verdadeiros germes de mudança na cultura institucional e empresarial sub-regional;</li> <li>• Estratégias activas de marketing de serviços estratégicos por parte de algumas instituições (e.g. CITEVE);</li> <li>• Surgimento de empresas-líder com comportamentos inovadores que podem gerar fenómenos de arrastamento e emulação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escassa extroversão do potencial C &amp; T de matriz universitária/politécnica;</li> <li>• Orientação (quase) estritamente académica da I&amp;D universitária/politécnica;</li> <li>• Reduzida procura empresarial de factores dinâmicos de competitividade (engs. do produto, processo e organizacional; design; marketing; qualidade; etc.);</li> <li>• Predomínio de indústrias de baixa intensidade tecnológica, pouco conhecimento-intensivas (<i>demand-pull</i> reduzido);</li> <li>• Funções terciárias – e, nomeadamente, aquelas de carácter mais estratégico quer ao nível tecnológico, quer ao nível comercial – tendem a estar fortemente atrofiadas nas empresas (e em muitas PME são inexistentes);</li> <li>• Acentuado afastamento entre a esfera de C &amp; T e a esfera produtiva;</li> <li>• Muito reduzida capacidade de incubação de empresas (sobretudo de cariz inovador), e, em especial, praticamente nula promoção de <i>spin-offs</i> académicos;</li> <li>• Deriva institucional dos objectivos sociais nucleares que deveriam constituir o <i>core business</i> de alguns actores;</li> <li>• Insuficiente profissionalização e orientação estratégica dos interfaces de matriz académica;</li> <li>• Reduzida atenção, por parte de alguns agentes (NER, por exemplo), para a prestação de serviços estratégicos de cariz tecnológico;</li> <li>• O limiar mínimo de rentabilidade de iniciativas empresariais de oferta privada de serviços estratégicos eleva-se frequentemente acima da dimensão demográfica e económica da Sub-região (a Covilhã só presta funções centrais, relativamente à Sub-região, para algumas valências do sistema de inovação);</li> <li>• Insuficiente relacionamento inter-institucional (<i>networking</i>) entre os vários agentes do sistema de inovação – predomínio de lógicas individualistas;</li> <li>• O sistema sub-regional de inovação está excessivamente orientado segundo uma lógica de aprofundamento do padrão de especialização existente, havendo lacunas em relação ao exercício do seu potencial de diversificação produtivo.</li> </ul>

ESCOLA SUPERIOR  
DE EDUCAÇÃO  
CASTELO BRANCO  
OFERTA

## BIBLIOGRAFIA

- ASHEIM, B.T. e ISAKSEN, A (1997), "Location, agglomeration and innovation: towards regional innovation systems in Norway?", *European Planning Studies*, 5(3), pp. 299-350.
- BACHE, Ian e GEORGE, Stephen (1999), "Explaining variations in regional empowerment through EU structural policy: The case of the United Kingdom", comunicação apresentada à Conferência Internacional da Associação de Estudos Regionais - *Regional Potentials in an Integrating Europe*, Bilbao, Universidade do País Basco, 18-21/Setembro.
- FIGUEIREDO, António *et al* (1994), *Dinâmicas da rede urbana: áreas em perda*, Lisboa: DGOTDU.
- GENOSKO, Joachim (1997), "Networks, innovative milieus and globalization: some comments on a regional economic discussion", *European Planning Studies*, 5 (3), pp. 285-297.
- GIBBS, David *et al* (1999), "Not enough partners and too many plans: governance and institutional capacity in the Humber sub-region", comunicação apresentada à Conferência Internacional da Associação de Estudos Regionais - *Regional Potentials in an Integrating Europe*, Bilbao, Universidade do País Basco, 18-21/Setembro.
- GUIMARÃES, Rui (1998), *Política industrial e tecnológica e sistemas de inovação*, Oeiras: Celta.
- IOANNOU, Demosthenes (1999), "European Regional Policy Effectiveness and Infrastructures: can the Greek Economy break the Vicious Circle of Relative Underdevelopment?", comunicação apresentada à Conferência Internacional da Regional Studies Association - *Regional Potentials in an Integrating Europe*, Bilbao, Universidade do País Basco, 18-21/Setembro.
- JENSEN, Christian *et al* (1999), "« Vastra Gotaland Region - a new organization to facilitate regional development" comunicação apresentada à Conferência Internacional da Regional Studies Association - *Regional Potentials in an Integrating Europe*, Bilbao, Universidade do País Basco, 18-21/Setembro.
- MALMBERG, Anders e MASKELL, Peter (1997), "Localized learning and regional economic development", *European Urban and Regional Studies*, 6 (1), pp. 5-8, 1999.
- MORGAN, Kevin, "The learning region: institutions, innovation and regional renewal", *Regional Studies*, 31 (5), pp. 491-503.
- OLIVEIRA DAS NEVES, A. e A. BRANDÃO MONIZ (1995), *Estudo sobre o Sector Mineiro*, Lisboa: IEFP.
- PAPADOPOULOS, Yannis (1995), *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris: Montchrestien.
- REIGADO, F. Marques (1996), "Ensino superior, investigação e cooperação transfronteiriça", IEG-FLUC, *Dinamismos sócio-económicos e (re)organização territorial: processos de urbanização e de reestruturação produtiva*, Coimbra, IEG-FLUC, pp. 481-500.
- RODRIGUES, Maria João e NEVES, António O. (coords.) (1994), *Políticas de Reestruturação, Emprego e Desenvolvimento Regional*, IEFP, Lisboa: IEFP.
- SIMÕES, Maria João (coord.) (1999), *Emprego e formação no Arco Urbano do Centro Interior*, Castelo Branco: NERCAB.
- SIMÕES, Maria João e RATO, Berta (coords.) (2000) *Potencialidades de Desenvolvimento de Concelhos da Zona da Serra da Estrela*, Lisboa: OEFP.
- SVESSON, Bo (1999), "Regional Partnerships in Sweden: When, How, and for What?", comunicação apresentada à Conferência Internacional da Associação de Estudos Regionais - *Regional Potentials in an Integrating Europe*, Bilbao, Universidade do País Basco, 18-21/Setembro.
- WIIG, H. e WOOD, M (1997), "What comprises a regional innovation system. Theoretical base and indicators", in J. Simmie (ed.), *Innovation, networks and learning regions?*, London, Jessica Kingsley, pp. 66-98.

\* O presente artigo tem por base o Estudo "Potencialidades de Desenvolvimento de Concelhos da Zona da Serra da Estrela" realizado para o OEFP. No Estudo referido foram utilizadas as seguintes técnicas: inquirição por questionário e por entrevista, análise documental, observação e Conferência de Pesquisa.

