

CASO PEDAGÓGICO

**DESENVOLVIMENTO
REGIONAL**

ipps_iscte
Melhores Políticas
Públicas

A arte de tecer uma rede

ISBN 978-989-8990-35-8



Autores

Manuel Baptista
Marlon Duane Kaercher dos Santos

Coordenação Científica

Raul Lopes

Este Caso Pedagógico baseia-se em situações reais e em entrevistas com especialistas. É um instrumento de formação que visa gerar discussão em sala de aula. A narrativa é ficcionada e não faz juízos de valor sobre a situação apresentada ou as ações dos intervenientes.

RESUMO

O caso explora o papel da Agência do Interior para o Desenvolvimento Regional na procura de soluções para promover o desenvolvimento e empreendedorismo na região, e a dificuldade em operacionalizar projetos a nível regional. A atuação da agência tem sempre presente uma pergunta: como promover o desenvolvimento do Interior?

Tempo de leitura estimado
25 minutos

DESENVOLVIMENTO
REGIONAL

**A arte
de
tecer
uma rede**

O diagnóstico

Era uma típica segunda-feira no Departamento de Empreendedorismo da Agência do Interior para o Desenvolvimento Regional (AIDR). Mas para o seu coordenador, António Cipião, o dia estava a ser tudo menos rotineiro. A sua cabeça não parava de dar voltas a pensar na apresentação que iria fazer dentro de duas semanas, em representação da AIDR, numa conferência internacional, na Áustria, no âmbito da parceria Interreg Europe, uma rede de oito regiões europeias que trabalhavam em conjunto para partilhar boas práticas, fazer diagnósticos dos problemas de cada região e sugerir soluções para os resolver. Um dos tópicos da conferência seria o Plano de Ação do Interior, uma proposta da AIDR para promover o empreendedorismo na região.

O plano elaborado pelo departamento de António Cipião apresentava de forma sucinta o Interior, enunciando alguns dos principais problemas que a região enfrentava: baixa densidade populacional, altas taxas de desemprego, dificuldade em reter trabalhadores qualificados, baixo nível de inovação no tecido empresarial e baixo investimento das empresas em I&D. Este contexto adverso não era novidade; mil e uma coisas já haviam sido ditas e escritas sobre o assunto. O foco da apresentação era o que vinha depois: o Plano de Ação que iria combater estes problemas.

Desde a sua criação, ainda antes do virar do milénio, que a AIDR vinha apostando na colaboração e no trabalho em rede com vários parceiros locais e regionais – Câmaras Municipais, Comunidades Intermunicipais (CIM), associações, universidades, etc. – para a concretização de projetos em duas áreas cruciais: o emprego e a inovação. Muitos desses parceiros eram acionistas da agência e até a escolha do presidente do Conselho de Administração da agência era da responsabilidade de uma CIM.

Porém, como António costumava comentar com os colegas, era mais fácil dizer do que fazer. Um exemplo recente tinha sido a tentativa de criar uma incubadora de base tecnológica em parceria com a Câmara de Alverca, em 2010. O executivo municipal acabou por não querer avançar com o projeto e este nunca viu a luz do dia. No entanto, apesar de o projeto da incubadora não ter avançado – por divergências políticas entre a Câmara e a Agência – a criação de incubadoras de base tecnológica no Interior era precisamente uma das soluções que António iria apresentar na conferência.

Não era uma ideia nova, mas isso era propositado. António tinha sugerido à diretora-geral da AIDR, Diana Lopes, apresentarem este projeto para ouvirem os parceiros internacionais, porque, segundo António “temos de perceber como é que eles conseguiram levar projetos semelhantes para a frente e aproveitar as boas ideias. Não vale a pena reinventar a roda”. Era essa a mais-valia que António via na participação

nestas conferências. O que lhe interessava – o que interessava à AIDR – eram soluções, ações concretas para resolver os problemas e difusão das boas práticas na região.

Até ao final da semana, António preparou o material que tinha de levar e os restantes pormenores da viagem, sempre com uma mistura de entusiasmo e nervosismo, pois não era grande fã de viagens de avião.

Dias depois, já de regresso a Portugal, António conversava com os seus colegas sobre a conferência. Como tinha sido a sua primeira viagem à Áustria, estava deseioso de contar todos os detalhes, mas teve de encurtar a conversa, porque tinha de ir transmitir à chefia o que tinha discutido com os representantes de outras regiões europeias.

– O contributo mais interessante foram as sugestões sobre como fazer renascer alguns dos projetos que nós não conseguimos realizar. Em primeiro lugar, reforçaram que temos de apostar na inovação e que a incubadora em que tínhamos pensado era uma boa ideia. Sobre esse projeto saliento dois conselhos dados: estabelecer parcerias para avançar com uma rede de incubadoras no Interior e garantir que cada um dos parceiros na rede abrange uma área específica, para que não haja competição entre atores nem sobreposição de funções. Foi também destacada a necessidade de utilizar melhor os fundos comunitários: dizem que continuam a não ser bem aproveitados no Interior.

Já existiam algumas, poucas, incubadoras no Interior, mas a maioria eram privadas e apenas uma era pública. Ninguém na reunião vibrou com a ideia de apostar numa rede de incubadoras, pois ainda tinham na cabeça o fracasso do projeto de Alvera. Para mais, o trabalho em rede nunca foi uma missão fácil para a agência. A AIDR era importante para o Interior, mas o Interior era a razão de ser da AIDR e se os atores não estivessem motivados para participar em projetos da agência, nada podia ser feito.

O resto do dia serviu para António se reunir com os quatro colegas do Departamento de Empreendedorismo e analisar com maior detalhe a possibilidade de recuperar o projeto da incubadora com a Câmara de Alvera. Tinha de ponderar cuidadosamente os passos a dar. Ia haver eleições em 2015 e isso significava que não valia a pena propor grandiosos projetos a um executivo cuja continuidade não estava garantida. Durante os próximos dias iriam ver qual o financiamento que havia para a incubadora e explorar a ideia da criação da rede.

Aproveitar a oportunidade

Um mês depois, o Departamento de Empreendedorismo andava a mil. Antes de mais, era preciso reunir com a Câmara de Alvera para perceber se a criação da incubadora TechInterior iria avançar, uma vez que as eleições já tinham acontecido. Ao mesmo tempo, estudavam como iriam construir o projeto da rede de incubadoras, que ainda não passava de uma ideia.

A equipa de António descobriu que, se não avançassem com a incubadora até ao final do ano, o financiamento iria ser retirado. Inserido no Programa Operacional Regional do Interior, o programa Interior + tinha como objetivo financiar projetos do apoio às empresas e à inovação do tecido empresarial da região. Tinha sido com esse programa, em 2010, que tinha surgido a ideia de criar incubadoras no Interior. Como um dos projetos-bandeira – a criação da TechInterior – nunca tinha avançado, isso acabou por ter o efeito de um balde de água fria e apenas uma Câmara Municipal apostou na criação de uma incubadora.

Mas agora, algumas Câmaras, incluindo Alvera, começavam a demonstrar interesse em avançar com a criação de incubadoras. Por exemplo, Cabeço de Cima e Boujão estavam a trabalhar em conjunto com os politécnicos para a criação destes espaços. A razão desta mudança não agradava a António, que pensava que o súbito interesse das Câmaras e dos outros parceiros se devia apenas ao receio de perder financiamento dos fundos comunitários. Por outro lado, era verdade que as incubadoras privadas que existiam na região já tinham alguma maturidade e podiam ser um exemplo para quem quisesse implementar algo semelhante na sua cidade. Fosse por que razão fosse, a verdade é que havia um sentimento de “é agora ou nunca” para se avançar com estes projetos. Não só esta era a melhor oportunidade que a AIDR tinha para conseguir criar a tão desejada TechInterior, como a própria rede de incubadoras começava a ser mais do que uma mera miragem. Era preciso aproveitar este ímpeto e tentar vender a ideia da rede.

A proposta da incubadora já estava pronta para ser apresentada à Câmara de Alvera. Depois de algumas conversas com entidades privadas como a Associação Nacional de Empresários (ANE), iria ser sugerido que o foco da incubadora – equipada com um FabLab, um centro de prototipagem rápida – fossem projetos com uma forte componente tecnológica. A parceria era a mesma, entre a AIDR e a Câmara de Alvera, mas o centro de prototipagem era uma novidade. O FabLab foi uma sugestão dos parceiros do Interreg Europe, como uma solução para testar de forma rápida os produtos em desenvolvimento, com baixos custos, numa lógica de *learn by doing* que permitia produzir rapidamente um produto físico para testar junto de potenciais utilizadores.

O objetivo era oferecer um espaço de apoio a empresas locais e captar o talento jovem que ia emergindo dos estabelecimentos de ensino, nomeadamente da Universidade de Alvera. Pretendiam assim acelerar o empreendedorismo tecnológico da região, contribuindo para o desenvolvimento do tecido empresarial local. Para além disso, a promoção e captação de investimento externo faria sempre parte da agenda da incubadora. E, apesar de ainda não ser oficial, António deixou no ar a possibilidade de a incubadora ser inserida numa rede de incubadoras da região do Interior, algo que ainda estava a ser estudado, mas que poderia ser uma mais-valia para todos os envolvidos. A proposta foi aceite pelo novo executivo da Câmara, agora mais alinhado com as forças políticas que lideravam a AIDR.

Para António e a sua equipa, uma das barreiras tinha sido ultrapassada e o projeto parecia lançado. O próximo passo seria encontrar potenciais parceiros para a rede de incubadoras, a começar pelos Institutos Politécnicos de Cabeço de Cima e Bojão, ambos com incubadoras que iriam nascer a par da TechInterior.

O Departamento de Empreendedorismo sabia que teria de se reunir com atores dos setores público, privado e do ensino. Era preciso perceber o que estava a ser feito ao nível de incubadoras no Interior, para perceber como poderiam complementar as atividades uns dos outros e dar a conhecer a outros potenciais interessados a sua proposta para a rede. Durante duas semanas, o departamento enviou *e-mails* a associações empresariais, politécnicos e universidades, convidando-os para uma reunião. Os convidados eram atores já envolvidos na criação de incubadoras ou que pudessem ter interesse em tal. Ao coordenador do departamento coube a difícil tarefa de convencer as Câmaras Municipais a participar, mas António focou as suas energias nas cinco maiores do Interior: Alvera, Elvor, Boujão, Vila Omora e Cabeço de Cima.

Depois de muitos quilómetros percorridos e muitas horas de conversas, António alcançou um resultado satisfatório. Das cinco Câmaras, três aceitaram participar na reunião, ficando de fora Boujão e Cabeço de Cima, que agradeceram o convite, mas não manifestaram interesse em participar. Apesar da justificação dada, referindo outros projetos prioritários a decorrer, António sabia que os resultados das recentes eleições autárquicas tinham levado algumas a afastar-se de projetos dinamizados pela agência.

Decidiu avançar com as primeiras três Câmaras Municipais, apesar de saber que a ausência das outras duas poderia ser um problema. Tinha esperança de que, no futuro, as que agora recusavam repensassem a sua decisão. António sabia que a disponibilidade podia mudar de quatro em quatro anos, com os ciclos eleitorais, e isso significava que quem não participasse agora poderia vir a demonstrar interesse mais à frente.

A reunião começava a ganhar forma. Depois de recebidas todas as respostas, António começou a sistematizar informação sobre os participantes, preparando-se para assumir o papel de moderador.

Os participantes na reunião seriam os Institutos Politécnicos de Boujão e Cabeço de Cima, a Universidade de Alvera, três representantes de três Câmaras Municipais

e um representante do Centro Empresarial de Alvera (CEA). Para organizar as ideias, fez a seguinte tabela:

Participantes	Características
CM Alvera, Politécnicos de Boujão e Cabeço de Cima	Querem criar incubadoras. Interessados em juntar-se à rede de incubadoras.
CM Vila Omora	Possui incubadora. Interessada em juntar-se à rede de incubadoras.
CM Elvor	Não tem incubadora. Interessada em criar um espaço de apoio às empresas. No futuro pode-se juntar à rede de incubadoras.
Centro Empresarial de Alvera	Possui know-how sobre funcionamento de incubadoras. Poderia prestar apoio técnico numa primeira fase. Potenciais participantes na rede de incubadoras.
Universidade de Alvera	Interessada em estabelecer parcerias com as incubadoras.

Todos à volta da mesa

Em dezembro, com 2015 quase a acabar, chegou o dia da conferência para apresentar e discutir a rede de incubadoras do Interior, com sete atores da região sentados à mesa. António começou por agradecer a presença de todos na sede da AIDR e continuou:

– Como todos sabem, os desafios para o desenvolvimento da nossa região não são poucos. É urgente procurar soluções que ajudem o Interior a ser mais dinâmico, é preciso criar emprego e é preciso apostar no empreendedorismo. No entanto, nada disto pode acontecer se não atuarmos em conjunto, cooperando uns com os outros.

Os pontos principais da reunião eram apresentar as incubadoras que iriam nascer e o plano para a rede que se queria criar. Cada uma destas incubadoras iria atuar numa área específica: a de Boujão na área da inovação social, a de Cabeço de Cima seria vocacionada para a bioenergia e a da Câmara de Alvera seria de base tecnológica, equipada com um FabLab. O plano era que as três incubadoras atuassem de forma integrada, partilhando conhecimentos e direcionando potenciais investimentos para as áreas mais adequadas, para alcançarem os objetivos pretendidos. A TechInterior ficaria localizada junto da Universidade de Alvera, contribuindo para uma maior aproximação da Universidade ao tecido empresarial local.

Foi proposto à Câmara de Vila Omora que se juntasse à rede com a sua incubadora e à Câmara de Elvor que avançassem para a criação de um espaço semelhante, um ninho de empresas, que poderia também vir a ser integrado na rede de incubadoras. António aproveitou ainda a presença do Centro Empresarial de Alvera para explicar que, numa fase inicial, contavam com o *know-how* do núcleo empresarial e da Associação Nacional de Empreendedores, que não pôde participar na reunião, para impulsionar o lançamento da rede.

Antes que António pudesse concluir a sua apresentação, foi interrompido pela representante do Politécnico de Cabeço de Cima, Beatriz Lúvia:

– Só para clarificar, a Câmara de Alvera vai estabelecer uma incubadora, a Universidade vai ceder o espaço e – algo que não referiram, mas que é fácil de adivinhar – vão ter uma relação privilegiada com as incubadoras privadas que já estão na cidade. O que eu vejo é que os vários atores em Alvera estão todos prontos para avançar e o resto (nós) vem por acréscimo. Estou com dificuldade em perceber se estão a olhar para o Interior como um todo.

– Estes são apenas os primeiros passos – respondeu António, sublinhando cada palavra. – E a vossa presença é a prova de que queremos olhar para toda a região. Um dos objetivos da rede é aprofundar a cooperação entre os atores envolvidos,

promovendo o Interior no exterior como uma região atrativa para investir, ajudando as empresas locais a crescer, usufruindo todos destes espaços dedicados ao seu desenvolvimento. No caso particular da TechInterior, aconteceu estarem todos presentes hoje na reunião, mas tudo o que iremos fazer será para partilhar com todos. Por exemplo, sempre que tivermos alguém interessado em desenvolver um projeto no campo da bioenergia, remetemos para vocês.

– Sinceramente, não estou assim tão otimista – contrapôs Beatriz. – Eu aceito e gosto da ideia de partilhar conhecimentos, de nos ajudarmos mutuamente para avançar com as incubadoras, etc. Mas, no final do dia, há contas a pagar. Vocês têm um núcleo bem estabelecido em Alvera, nós em Cabeço de Cima não temos. Não é por acaso que viemos sozinhos a esta reunião e não foi por falta de contacto com a Câmara... O que eu quero dizer é que temos todo o gosto em fazer parte da rede de incubadoras, mas quero deixar claro que não estamos todos no mesmo patamar e que daqui a uns meses é que vamos ver se, de facto, existe “cooperação” – concluiu, desenhando com os dedos as aspas no ar.

O reparo de Beatriz deixou o ambiente mais pesado. Ninguém queria admitir, mas este ponto estava bem presente na cabeça dos participantes. O próprio António, depois de saber que nem todos iriam participar, tinha ficado com alguns pontos de interrogação sobre o funcionamento e futuro sucesso do projeto. Mas acabou por não responder diretamente ao comentário de Beatriz e optou por terminar a reunião com um resumo final da proposta.

– A palavra-chave é integração. Os canais de comunicação estão estabelecidos, todos aqui percebem a necessidade de trabalharmos juntos e é isso que vamos fazer. Agora é preciso apostar na divulgação da rede. Iremos realizar um conjunto de *workshops*, palestras, mesas-redondas, eventos junto de associações empresariais, escolas e universidades, para que todos no Interior saibam que passam a ter à sua disposição todos estes espaços de apoio às empresas e aos empreendedores. Para além disso, continuamos a trabalhar com as Câmaras Municipais do Interior para ajudar a sensibilizar a população para os incentivos e apoios financeiros que existem para dinamizar as empresas e o emprego.

Três semanas após a reunião, foi assinado um protocolo entre todas as entidades presentes – uns mais convencidos do que outros, deixando espaço para que mais parceiros pudessem vir a juntar-se no futuro.

Por agora, a gestão de cada incubadora seria partilhada entre as entidades que a criaram. Por exemplo, a TechInterior iria ser gerida pela Câmara de Alvera e pela AIDR. O mesmo acontecia com os politécnicos. No entanto, cada incubadora teria espaço para fazer as alterações internas que considerasse indicadas. Estava previsto que dentro de um ano, no início de 2017, as incubadoras estivessem já a funcionar. A AIDR, em parceria com atores locais – fossem eles Câmaras ou politécnicos – iria divulgar o projeto através de *workshops* e formações sobre o empreendedorismo e incentivos aos empreendedores. A palavra de ordem para a rede era “cooperação”,

realizando reuniões entre os parceiros para partilhar boas práticas e coordenarem projetos entre todos.

No entanto, tanto António como os responsáveis da AIDR sabiam que daquela reunião tinham saído apenas intenções. O futuro diria se de facto essas intenções conseguiriam ter sucesso na promoção do desenvolvimento da região.

Diferentes ritmos

Um ano depois, no início de 2017, as incubadoras já estavam estabelecidas e preparadas para o trabalho. Mas o arranque foi lento. Apesar de todas as ações para sensibilizar as empresas e empreendedores, a aposta em projetos tecnológicos estava ainda a dar os primeiros passos. No entanto, começaram a surgir projetos da universidade e algumas empresas internacionais começaram a considerar a ideia de se associarem à incubadora de Alvera. As poucas empresas que apostavam na inovação continuavam a recorrer às incubadoras já mais maduras, como a da CEA ou da ANE, porque “cooperação não é doação”, como António costumava dizer à sua colega do Departamento de Apoio às Empresas, Mariana Rómulo, que tinha ficado com a responsabilidade da gestão da incubadora.

A rede de incubadoras estava ainda longe de funcionar a cem por cento. Com exceção das incubadoras privadas, todas as outras estavam a dar os primeiros passos na solidificação dos seus espaços. Após os primeiros meses de funcionamento, começaram a notar-se os problemas de uma rede que não era homogénea. As Câmaras Municipais que estavam a gerir os espaços mostravam dificuldade em envolver as empresas em projetos. Para a AIDR, principalmente para a equipa de António, era mais fácil avançar com formações e eventos de promoção do empreendedorismo com as universidades e politécnicos do que com as Câmaras. O problema era que, como as Câmaras tinham de dar o seu aval a qualquer projeto onde as incubadoras viessem a participar, muitas vezes não conseguiam tomar uma decisão em tempo útil.

Exemplo dessas dificuldades era o facto de, meio ano após a criação da rede de incubadoras, António ainda não ter conseguido avançar com uma campanha de divulgação da rede junto das várias Câmaras do Interior. Aquelas que em princípio seria mais fácil atrair, as que já estavam envolvidas no projeto, não tinham conseguido dedicar pessoal para trabalhar na campanha. Com a Universidade de Alvera tinham previsto a realização de uma mesa-redonda com vários convidados a nível nacional, naquela que seria a primeira ação de promoção do projeto das incubadoras do Interior, mas a participação das Câmaras ainda estava por confirmar.

O porquê de a rede de incubadoras não estar ainda a funcionar, nas palavras de António, era o facto de “as Câmaras ainda não terem assumido o empreendedorismo como um investimento a longo prazo”. Isto deixava a AIDR numa posição delicada. Por um lado, a gestão partilhada das incubadoras dos politécnicos com as Câmaras que não estão comprometidas com o projeto dificultava a sua operacionalização. E, por mais ajuda que os parceiros pudessem dar, ela era sempre limitada, porque era inevitável a existência de alguma concorrência entre incubadoras. Por outro lado,

um projeto onde apenas três Câmaras aderiram dificilmente poderia ser reconhecido como “um projeto regional”.

Entre percalços e barreiras, a rede ia avançando a diferentes ritmos e a TechInterior era exemplo disso. Depois de uma gestão partilhada no início, a AIDR acabou por assumir na totalidade a gestão da incubadora, o que permitia navegar de forma mais expedita os processos burocráticos da Câmara. O mesmo não se verificava em Cabeço de Cima, por exemplo, onde os problemas que Beatriz Livia referiu começavam a ganhar peso. A Câmara não aderiu à rede de incubadoras, mas, como tinha investido na criação da incubadora de Cabeço de Cima, em parceria com o politécnico, queria ter voz ativa na sua gestão. O resultado desta diferença era que umas incubadoras começavam a atrair mais empresas, enquanto outras tinham dificuldades em ultrapassar a burocracia do setor público. Por exemplo, antes de tomarem uma decisão sobre potenciais projetos, era preciso a aprovação de vários dirigentes.

O projeto, dois anos após a assinatura do protocolo da rede, ainda era uma “manta de retalhos” por acabar.

Em 2018, um ano após a inauguração da TechInterior, a incubadora atingia um marco importante: empresas locais e estrangeiras estavam a utilizar a capacidade total da incubadora, incluindo várias novas empresas que davam os seus primeiros passos. Os serviços disponibilizados iam desde gabinetes individuais ou de *cowork*, até à possibilidade de incubação virtual. Eram os primeiros sinais de que a aposta no empreendedorismo era o caminho a percorrer. Não só havia empresas de fora que gostavam de poder usufruir destes espaços, como algumas empresas locais mostravam ideias promissoras. Para Mariana Rómulo, ter uma empresa do setor das rochas ornamentais com ideias inovadoras para técnicas de corte da rocha “era algo que representava na perfeição a função da incubadora: ajudar a inovar os setores tradicionais do Interior”. E como esta foram surgindo outras ideias, como a utilização de materiais compósitos que juntavam a cortiça e a pedra para a construção ou a utilização de dados para um consumo mais eficiente de combustível. Estas eram empresas que começavam a receber atenção não só em Portugal como de investidores estrangeiros e o Departamento de Apoio às Empresas não podia estar mais satisfeito. No entanto, para António, este sentimento era agridoce. O sucesso de empresas incubadas na TechInterior era um motivo de orgulho, mas a fraca dinâmica do funcionamento global da rede lembrava-o que o “regional” ainda estava por cumprir. Era preciso mais: mais cooperação, mais partilha, mais participação, mas estes “mais” seriam um desafio para a Agência do Interior para o Desenvolvimento Regional. O futuro do Interior ainda estava a ser escrito.

Casos Pedagógicos
sobre a Administração
Pública Portuguesa
é um projeto
dinamizado pelo
IPPS-Iscte