

AS METRÓPOLES IBÉRICAS COMO MOTORES DA GLOBALIZAÇÃO E ELEMENTOS ESTRUTURANTES DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Rosa Branco

Doutoranda em Geografia Humana - Faculdade de Ciências Sociais e

Humanas da Universidade Nova de Lisboa

Parada da Alto de São João, 4C 2º Dto. 1900-050 Lisboa

Nº telefone + 351 96 2923344

E-mail: rosabranco@netcabo.pt

Palavras-chave: sistema urbano, modelo de desenvolvimento territorial, metrópole

Introdução

O processo de globalização causa transformações na organização territorial dos estados da Península Ibérica, bem como no seu tecido económico e social. As cidades são os agentes privilegiados da integração à escala global e as dinâmicas recentes do sistema urbano ibérico resultam, em grande medida, desse processo de globalização.

Sendo o sistema urbano global estruturado por um número reduzido de cidades com dimensão, influência e capacidade económica que lhes permitem determinar as dinâmicas globais, as grandes áreas metropolitanas da península são os nós com maior potencial de conexão a esse sistema. As potencialidades destas áreas metropolitanas advêm da sua elevada conectividade às redes e sistemas globais e da presença de funções de relevância internacional que lhes conferem uma maior capacidade de mediar e transmitir os efeitos da dinâmica global para os sistemas urbanos ibérico e nacional. A forma como se definem e como podem ser otimizados os mecanismos de interação global–nacional–regional é, assim, uma questão determinante para o desenvolvimento de ambos os países.

Os diversos exercícios prospectivos sobre o sistema urbano ibérico publicados nos últimos anos, devidamente enquadrados à escala europeia e complementados com uma reflexão baseada nos percursos de outras cidades, permitem propor nesta comunicação uma leitura do potencial de desenvolvimento do território ibérico

A globalização e o novo papel das metrópoles

O fenómeno da globalização refere-se à expansão mundial do sistema económico capitalista, através de uma nova divisão espacial do trabalho, da mobilidade e internacionalização do capital e da mudança tecnológica que lhe está associada.

Emergiram nas últimas décadas novas configurações territoriais em resposta a este contexto, tais como:

- i. a *estruturação dos territórios em redes* que, ao contrário da polarização urbano/rural baseada na proximidade, origina vastos espaços descontínuos em virtude do carácter selectivo do desenvolvimento;
- ii. a sobreposição de aspectos funcionais e *de afinidade à proximidade*;
- iii. o surgimento de *idades integradas em redes internacionais, que ocupam o topo de uma nova hierarquia* de cidades definida à escala global, cidades que se caracterizam por fortes ligações interurbanas, protagonismo como centros de controlo e de acumulação de capital e presença de funções muito especializadas e com localizações muito selectivas.

Criaram-se, assim, relações de dominância entre as cidades, estabelecidas em função da contextualização temporal e espacial na economia onde se inserem e para a qual desempenham o papel de plataforma para o sistema mundial. A integração das cidades na actual divisão internacional do trabalho tem como principais actores os grandes grupos multinacionais, cujas estratégias são também globais.

Uma conjugação de várias forças tem vindo a reforçar a polarização do desenvolvimento, ao contrário do que se previa, tendo em conta apenas as potencialidades dos meios de comunicação e transportes. Este fenómeno ajuda a explicar a afirmação das metrópoles actuais como centros produtores e difusores de informação, limitados não tanto pelos constrangimentos geográficos, mas essencialmente pela disponibilidade de capital e de recursos humanos e pela capacidade tecnológica. Por exemplo, a menor necessidade de contactos pessoais em certas actividades constitui uma força potencialmente descentralizadora, cujo efeito foi compensado pelo aumento de capacidade de controlo do centro sobre as unidades dispersas, um factor de concentração das funções de decisão em localizações selectivas.

Alguns autores¹ consideram que o dinamismo das cidades não está estritamente ligado à sua dimensão demográfica ou económica, mas sim à capacidade de renovação, modernização e adaptação das bases produtivas. Nesta abordagem, os factores estruturais são considerados essenciais para explicar a evolução das cidades e alguma inércia verificada nos sistemas urbanos, nomeadamente no europeu.

¹ P. Cheshire, Carbonaro, G. e Hay, D. citados em BONNEVILLE, M. *et al* (1991).

Desarticular as organizações territoriais e aprofundar as desigualdades de desenvolvimento existentes através da concentração do desenvolvimento nas grandes áreas urbanas é um perigo real. Porém, a adopção do modelo policêntrico pressupõe que o desenvolvimento territorial assente na exploração das complementaridades entre cidades e numa visão regional do papel das metrópoles, princípios que concorrem para a coesão territorial do desenvolvimento. Torna-se assim, essencial, garantir uma rede urbana equilibrada e bem articulada à escala regional para promover a coesão do desenvolvimento territorial, particularmente, em áreas periféricas, como é o caso da Península Ibérica no contexto europeu.

Dinâmicas do sistema urbano europeu

A rede urbana europeia caracteriza-se, em termos genéricos, por elevados níveis de urbanização, um padrão de distribuição das cidades denso e equilibrado e uma grande diversidade de modelos de organização dos sistemas urbanos nacionais, resultante de um longo processo histórico de desenvolvimento das entidades espaciais em interacção num contexto competitivo. Os espaços de interrelacção e de captação de recursos foram sendo modificados pelas evoluções tecnológicas, sociais e económicas e as estruturas de povoamento e redes de cidades adaptaram-se às diferentes situações.

A estrutura espacial do território europeu é muitas vezes explicada com recurso a metáforas, que descrevem de um modo simples as suas principais características. Tanto a imagem da “Banana Azul”, que remete para a forma do núcleo político e económico da Europa, como as do “Triângulo Dourado” (Londres-Paris-Ruhr) e do “Pentágono” (delimitado pelas cidades de Hamburgo, Londres, Paris, Milão e Munique), identificam um centro económico na Europa, que detém uma proporção muito elevada da riqueza produzida pela UE e que constitui um espaço com elevados índices de urbanização.

Uma metáfora alternativa é a do “cacho de uvas” (Kunzmann e Wegener, 1991), que transmite uma imagem policêntrica da estrutura urbana e económica da Europa, permitindo apreender as diferenças entre as áreas urbanas e enquadrar um modelo de desenvolvimento policêntrico. Esse modelo defende que deve existir uma descentralização do desenvolvimento a partir do centro da Europa, de forma a melhorar a coesão económica e social do território europeu. Mesmo nas periferias, o desenvolvimento deve ser potenciado em grupos de cidades, funcionando em rede e não nas metrópoles incompletas que caracterizam os sistemas urbanos periféricos.

Contudo, e seguindo as tendências do desenvolvimento urbano já referidas, uma das características mais importantes da urbanização europeia actual é a metropolização. As grandes cidades são as mais atractivas para o investimento e concentram boa parte da inovação tecnológica, enquanto que as pequenas e médias cidades raramente conseguiram ligar-se individualmente aos principais eixos de desenvolvimento. Neste contexto, as hierarquias e os sistemas urbanos herdados ajudam a explicar as permanências na distribuição e na capacidade de integração das cidades.

Por outro lado, algumas novas configurações territoriais coexistem com o protagonismo das grandes cidades. As redes internacionais de pequenas e médias cidades, onde se desenvolveu a cooperação em infra-estruturas de serviços, têm permitido a afirmação de espaços trans-regionais internacionalmente competitivos.

Em matéria de política urbana, a orientação europeia é adoptar o modelo policêntrico de desenvolvimento territorial. Esse modelo está presente nos três objectivos do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC): um sistema de cidades mais equilibrado e policêntrico e uma nova relação cidade-campo; igualdade de acesso às infra-estruturas e ao conhecimento; gestão e desenvolvimento prudentes do património natural e cultural.

A visão actual da questão urbana na política europeia² baseia o desenvolvimento urbano equilibrado em três pilares:

- i. *As cidades como motor do crescimento* – pretende-se melhorar o desenvolvimento económico e a competitividade das cidades e promover o potencial das redes entre todos os tipos de centros urbanos;
- ii. *Coesão interna e vivência das cidades* – defende-se que as intervenções locais devem ser multi-sectoriais e abranger todas as acções com impacto nas cidades, coordenando-as com as políticas nacionais de regeneração urbana;
- iii. *Governância urbana* – procura-se implementar o princípio da democracia local e fomentar a participação das autoridades locais nos processos de decisão.

As políticas de ordenamento do território e de desenvolvimento regional devem, conseqüentemente, apoiar as novas dinâmicas metropolitanas e a adaptação das estruturas existentes à organização dos territórios em “hubs and spokes”.

² CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS OF EUROPE/FORWARD STUDIES UNIT FOR THE MARITIME PERIPHERIES (2002).

Na periferia do território europeu, em concreto, o modelo policêntrico deve assumir o papel de plataforma de integração que algumas cidades já desempenham e outras poderão desempenhar, com o objectivo de desencadear o desenvolvimento das regiões em que se inserem e aumentar assim a coesão económica, social e territorial da União Europeia (UE).

Esta opção está reflectida em documentos oficiais da UE³, nomeadamente, nas nomenclaturas adoptadas para classificar as cidades da periferia, onde os conceitos de conectividade e de competitividade são a base da análise, classificando-se ainda as cidades em função a sua dimensão.

Dinâmicas do sistema urbano ibérico

Na caracterização dos grandes espaços europeus, a Península Ibérica é integrada tanto no espaço mediterrâneo como no espaço atlântico e, se bem que os sistemas do Sul (eixo Barcelona–Algarve/Lisboa), sejam apontados como estruturantes da periferia mediterrânea, Lisboa pode também ser vista como a plataforma para um corredor atlântico de cujo o espaço Porto–Galiza é um subsistema, articulável com os restantes sistemas do norte da península que se prolongam para lá dos Pirinéus.

As duas capitais ibéricas são pólos com poder de atracção face aos corredores de sistemas urbanos mais periféricos: Lisboa com maior vocação atlântica e Madrid projectada para o centro da Europa.

Os dois sistemas nacionais são condicionados por um conjunto de aspectos⁴:

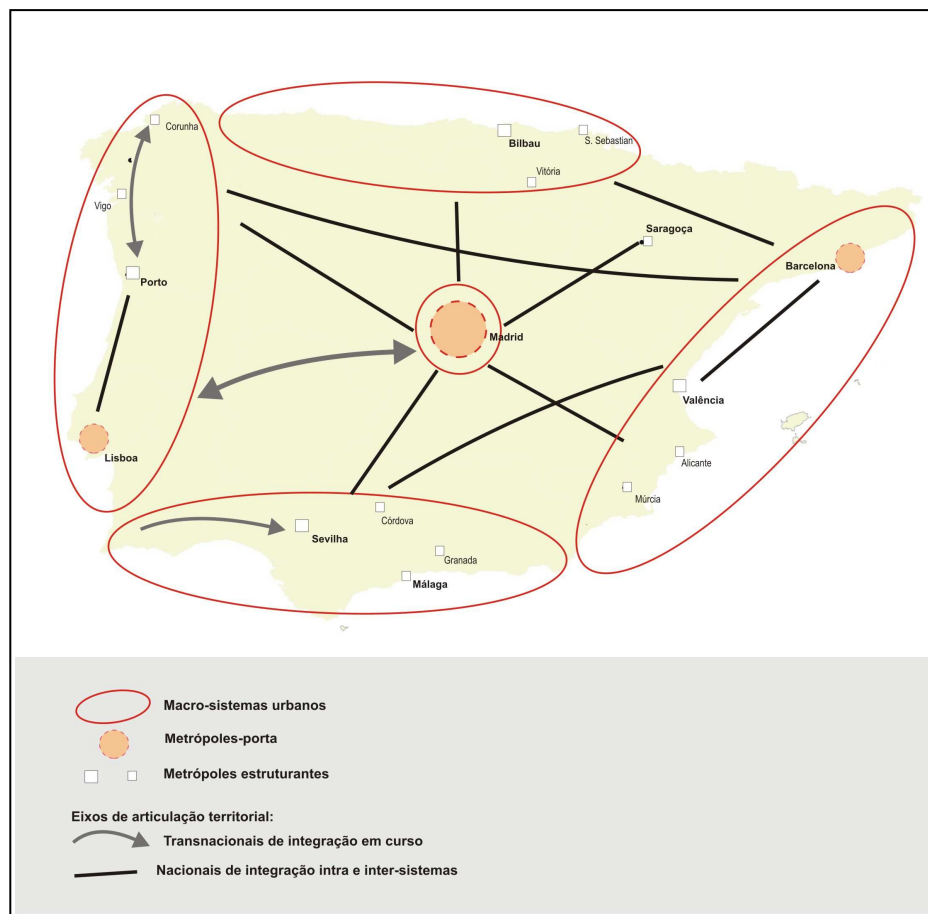
- Posição periférica face à União Europeia, mas forte ligação ao Atlântico, sendo os sistemas urbanos costeiros particularmente importantes em Portugal;
- Dificuldades de ligação interna, nomeadamente de Portugal para o centro da Península e da Península para o resto da Europa;
- Afastamento das duas capitais e vazios populacionais ao longo da fronteira;
- Afinidades socioculturais que têm facilitado a cooperação transfronteiriça (Galiza–Norte de Portugal e Andaluzia–Algarve);
- Afinidades históricas e socioeconómicas com territórios extra-europeus (principalmente, países africanos e da América Latina);

³ Na publicação **Study on the Construction of a Polycentric and Balanced Development Model for the European Territory**, a CPRM classifica os principais sistemas urbanos da periferia em: *Portas da periferia, Estrelas emergentes, Sistemas promissores, Sistemas dilema e Sistemas mais periféricos*.

⁴ Síntese própria com base em: CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS OF EUROPE/FORWARD STUDIES UNIT FOR THE MARITIME PERIPHERIES (2002).

- Capacidades diferenciadas de coordenação à escala nacional e de intervenção do estado central, com maior centralização de funções em Portugal;
- Diferencial de competências e de meios das autoridades regionais/locais, muito mais abrangentes em Espanha, cujas fortes identidades regionais favoreceram a consolidação de um estado descentralizado, constituindo uma diferença que dificulta a concertação de acções transnacionais;
- Incorporação da visão do policentrismo não explícita em Portugal e dependente da implementação de projectos estruturantes, enquanto que em Espanha as políticas sectoriais convergem para uma maior coesão do território nacional;
- Visão estratégica para os sistemas urbanos orientada em Portugal para a construção a consolidação do eixo Lisboa–Porto com vista a liderar uma futura grande metrópole atlântica, sendo que Espanha aposta na projecção internacional das áreas de Madrid e Barcelona e regista dinâmicas recentes (é o caso de Bilbao) que apontam para integração global mais descentralizada.

Figura 1. **Esquema-síntese das caracterizações do sistema urbano ibérico**



Fonte: GASPARGAS, J. (2003), CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS OF EUROPE/FORWARD STUDIES UNIT FOR THE MARITIME PERIPHERIES (2002)

Existem vários estudos publicados sobre os sistemas urbanos europeu e ibérico, que contituem uma boa base para a caracterização e análise prospectiva das metrópoles ibéricas.

Os projectos desenvolvidos no âmbito do observatório europeu de ordenamento do território (ESPON – European Spatial Planning Observation Network) analisaram o sistema urbano europeu, com vista à implementação do conceito de policentrismo. A abordagem utilizada operacionalizou os conceitos de Functional Urban Area (FUAs), e de Metropolitan Growth Areas (MEGAs) ⁵, cuja aplicação permite enquadrar a Península Ibérica no modelo territorial policêntrico que a União Europeia procura implementar.

O recente estudo sobre as cidades europeias promovido pela DATAR permite comparar essas cidades do ponto de vista das características demográficas, dos recursos, perfil de actividade e especializações. A análise efectuada levou a uma classificação dos centros urbanos em função da pontuação em 15 indicadores⁶, permitindo dispor de um indicador sintético e abrangente de caracterização das cidades europeias.

As áreas urbanas estudadas na publicação “As Regiões Metropolitanas portuguesas no contexto ibérico” (FERRÃO, 2002) constituem o universo das metrópoles ibéricas estudado nesta comunicação. O conjunto de metrópoles analisadas é constituído por nove regiões metropolitanas (por ordem decrescente da sua população residente⁷): Madrid, Barcelona, Lisboa, Porto, Valência, Sevilha, Bilbao, Málaga e Saragoça. Estas regiões representam aproximadamente 45% e 33% da população total de Espanha e Portugal, respectivamente, de acordo com os dados da Urban Audit⁸.

⁵ Estes conceitos estão definidos, nos relatórios referentes ao projecto ESPON 1.1.1, nomeadamente em NORDREGIO (2002). As FUAs correspondem à área abrangida pela cidade-centro e os arredores ligados economicamente a ela, principalmente em termos de mercado de trabalho; em países com mais de 10 milhões de habitantes, acima dos limiares de 15 000 habitantes na cidade central e 50 000 para o total da área urbana. Em função da sua conectividade, atractividade, industrialização, níveis de conhecimento e poder de decisão, eclassificaram-se as FUA's em: de excelência (designadas Metropolitan Growth Áreas – MEGAs), transnacionais/nacionais e regionais/locais. As MEGAs são subdivididas em: nós globais, categoria 1 (13 cidades, maioritariamente do Pentágono), categoria 2 (11 grandes cidades competitivas), categoria 3 (26 cidades) e categoria 4.

⁶ Esses indicadores hierarquizam as cidades europeias quanto a: População total, Evolução da população, Tráfego de mercadorias nos portos marítimos, Passageiros nos aeroportos, Acessibilidade à escala europeia, Sedes sociais dos maiores grupos europeus, Praças financeiras, Feiras e salões internacionais, Congressos internacionais, Museus, Turistas, Património cultural, Estudantes, Edição de revistas científicas, Redes europeias de investigação (ROZENBLAT, C. e CICILLE, P.,2002).

⁷ Delimitadas com base na metodologia CPSV (Centre de Política de Sol e Valoracions).

⁸ Referentes às Large Urban Areas (LUA), conceito próximo do de região urbana funcional, determinando-se esta unidade mais alargada para cada cidade a partir de unidades administrativas pré-existentes.

Quadro 1. **Indicadores de caracterização das principais áreas urbanas da Península Ibérica, em 2001 ***

Large Urban Area	População residente total (milhões hab.)	População em idade activa total (milhões)	PIB per capita (euros)
Madrid	5,4	3,8	20.951
Barcelona	4,8	3,3	18.855
Lisboa	2,4	1,6	17.580
Porto	1,1	0,8	12.430
Valencia	2,2	1,6	15.794
Sevilla	1,7	1,2	12.231
Bilbau*	1,0 ⁽¹⁾	0,8 ⁽¹⁾	12.531 ⁽²⁾
Málaga	1,3	0,9	12.400
Zaragoza	0,9	0,6	16.919

* Delimitação adoptada nas Large Urban Areas da Urban Audit, excepto para Bilbau (dados de Ferrão, 2002), referentes a ⁽¹⁾ 2001 e ⁽²⁾ 1995

Fonte: Urban Audit (dados consultados a 20/07/2005, em <http://epp.eurostat.cec.eu.int>)

Nas análises do sistema urbano ibérico identificam-se, geralmente, como áreas urbanas estruturantes: Madrid (cidade dominante e com uma dimensão relevante no sistema urbano europeu), as grandes áreas metropolitanas de segunda ordem (classe onde é consensual incluir Lisboa e Barcelona) e as restantes áreas metropolitanas (cujo limiar mínimo de população ronda 1 milhão de habitantes).

Quadro 2. **Classificações das metrópoles ibéricas**

CPRM		ESPON		DATAR ⁹
<i>Porta da periferia:</i>	Madrid	<i>MEGA Categoria 1:</i>	<i>Madrid Barcelona</i>	<i>Classe 2:</i> Madrid
<i>Estrelas emergentes:</i>	Lisboa Barcelona	<i>MEGA Categoria 3:</i>	<i>Lisboa Valência Bilbau</i>	<i>Classe 3:</i> Barcelona Lisboa
<i>Sistemas promissores:</i>	Bilbau Saragoça	<i>MEGA Categoria 4:</i>	<i>Porto Sevilha</i>	<i>Classe 5:</i> Bilbau Porto Valência Sevilha Málaga
<i>Sistemas dilema:</i>	Porto Valência Sevilha Málaga	<i>FUA Nacional/ Transnacional:</i>	<i>Saragoça Málaga</i>	<i>Classe 6:</i> Saragoça

Fonte: CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS OF EUROPE/FORWARD STUDIES UNIT FOR THE MARITIME PERIPHERIES (2002); ROZENBLAT, C. e CICILLE, P.(2002); NORDREGIO (2002).

Reflexões prospectivas sobre as metrópoles ibéricas

O estudo da CPRM adopta uma visão do policentrismo à escala europeia, assumindo como objectivo um desenvolvimento territorial mais equilibrado da UE. Desenvolveram-se dois cenários de evolução: o *cenário voluntarista* admite uma forte dependência de Madrid, mas aposta numa progressiva estruturação territorial em torno de sistemas urbanos litorais (País Basco, Galiza, Porto, Lisboa e Sevilha); no *cenário de continuidade*, verifica-se um domínio de Madrid que detém sozinha a função de plataforma com o sistema urbano europeu, com Lisboa e Barcelona a desempenharem um papel de integração à escala regional.

Na hipótese mais positiva, Barcelona e Lisboa alcançam um patamar de internacionalização e uma visibilidade externa que lhes permite assumir-se como pólos de desenvolvimento autónomos face a Madrid, funcionando como *sistemas-porta*. A Lisboa é conferido um papel de porta intercontinental que será determinante para a concretização do cenário preferencial e que deveria ser desempenhado em articulação com o Porto. Guadalquivir, País Basco, Porto e Valência exerceriam uma influência regional. Alicante-Múrcia, Astúrias, Galiza, Málaga e Saragoça terão em qualquer cenário um papel regional neste modelo policêntrico.

De acordo com os autores do estudo, os factores mais determinantes para este modelo policêntrico são, quanto a infra-estruturas, o traçado das ligações ferroviárias de alta velocidade e das auto-estradas de ligação Portugal-Espanha, o novo aeroporto de Lisboa e o projecto do porto e plataforma logística de Sines. Quanto à estrutura produtiva, a modernização dos sistemas produtivos tradicionais através da inovação e da capacidade de atrair investimento estrangeiro são decisivos.

A concretização destes factores requer, no entanto, a reunião de um conjunto de condições. A execução dos projectos de infra-estruturas referidos levanta delicadas questões de financiamento. O investimento público deveria ser assegurado pelas autoridades nacionais e/ou regionais, mas também pela União Europeia, no âmbito da promoção da integração transnacional. Essa capacidade, na esfera da UE, está hoje em dia fortemente condicionada pela política monetária europeia, sendo que a manutenção dos fluxos financeiros de apoio ao desenvolvimento regional depende do acordo dos países contribuidores líquidos para o orçamento europeu, dos critérios de distribuição de fundos e das necessidades concorrentes dos novos países da UE.

Quanto à capacidade de investimento dos estados nacionais, os critérios de convergência e a necessidade de equilíbrio das contas do Estado, são fortes condicionamentos ao investimento. A actividade privada poderia ter um papel

importante, através da participação na execução e exploração das infra-estruturas. Contudo, a debilidade do tecido económico no caso português e o contexto de crise económica internacional não são particularmente favoráveis a essa participação.

A concertação entre os dois governos e entre estes e as entidades europeias é fundamental e parece possível, assim estejam definidas as posições de ambos os estados, que dependem de uma avaliação das soluções técnicas apresentadas, com base em critérios essencialmente políticos e económicos.

No capítulo dos sistemas produtivos, as chaves apontadas para o sucesso são a inovação, a qualificação dos recursos humanos e a capacidade de atrair investimento estrangeiro. Nos dois primeiros casos, a intervenção pública é fundamental para garantir a implementação de medidas coerentes e integradas no âmbito de uma política de modernização da economia, com uma forte componente urbana. A qualidade do ambiente produtivo também depende de factores institucionais que pressupõem uma administração pública eficaz e condições para a consolidação das sinergias locais. Mais uma vez, o mercado internacional tem um papel decisivo, como seria de esperar num contexto de globalização.

Desta forma, para o fortalecimento das metrópoles ibéricas e para a consolidação da posição do sistema urbano ibérico no contexto europeu importa garantir:

- Capacidade de negociação política em sede das instituições europeias, nomeadamente quanto ao empenho num modelo territorial policêntrico e à importância estratégica da periferia atlântica para a construção europeia;
- Dinâmicas locais fortes em termos de mobilização dos agentes para o desenvolvimento e territorialização dos sistemas produtivos;
- Atractividade face ao investimento estrangeiro;
- Adopção de uma visão internacional nas estratégias locais de desenvolvimento.

Entre Portugal e Espanha existem contrastes que se reflectem nos factores de desenvolvimento enunciados, tanto pela diferença de escala e de peso na tomada de decisão ao nível europeu, como pela diferença na vitalidade económica dos dois países. Espanha tem actualmente maior dinamismo económico; em Portugal, a má performance no contexto europeu começa a ser evidente. O sucesso da implementação do modelo policêntrico na Península Ibérica passa também pela coesão económica e social dentro deste espaço.

Quanto às cidades citadas, as principais questões de política urbana referem-se à substituição de um modelo de concorrência ibérica por uma articulação de papeis, não só entre a tríade Lisboa–Madrid–Barcelona (cujos diferentes perfis e contextos geográficos indiciam um potencial de cooperação interessante), como através dos eixos transnacionais estruturados pelas restantes áreas metropolitanas e que se distribuem ao longo das áreas costeiras de forma bastante regular.

BIBLIOGRAFIA

BONNEVILLE, M. *et al* (1991) – **Villes européennes et internationalisation**. S/L: Programme Rhône-Alpes Recherches en Sciences Humaines, pp. 213.

COMISSÃO EUROPEIA (1999) – **EDEC - Esquema de desenvolvimento do Espaço Comunitário para um desenvolvimento equilibrado e sustentável do território da UE**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, pp. 95.

CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS OF EUROPE/FORWARD STUDIES UNIT FOR THE MARITIME PERIPHERIES (Coord.) (2002): **Study on the Construction of a Polycentric and Balanced Development Model for the European Territory**. Porto: Conferência das Regiões Marítimas da Europa/Célula de Prospectiva das Periferias Marítimas.

FERRÃO, J. (2002) – **As regiões metropolitanas portuguesas no contexto ibérico**. Lisboa: Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, pp. 210.

NORDREGIO (2002) – **1st Interim Report**. (disponível em: <http://www.espon.lu/online/documentation/projects/thematic/263/1.ir-1.1.1.pdf>).

ROZENBLAT, C. e CICILLE, P. (2002) – **Les villes européennes. Analyse comparative**. Montpellier: DATAR, p. 94.