

SEMINÁRIO



INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA
DIRECÇÃO REGIONAL DE LISBOA E VALE DO TEJO



Comissão de Coordenação da
Região de Lisboa e Vale do Tejo



TOMAR
HOTEL DOS TEMPLÁRIOS
23-24 Out/97

Co-financiado pelo:

 Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do T.

Patrocinadores:

 Banco de Fomento e Exterior

 **FIDELIDADE**
Companhia de Seguros

2. Os Indicadores de Fluxos: da Cooperação Inter-Urbana à Integração Regional, Nacional e Internacional

1. Conceitos e metodologia	99
1.1. Algumas considerações em torno do conceito “Integração”	99
1.2. Modelo de análise	102
2. Desenvolvimento do modelo de análise	105
2.1. Indicadores de “Estrutura”	105
2.2. Processos de integração regional	107
2.3. Processos de globalização: integração internacional	111
3. Apresentação dos conceitos trabalhados a partir de uma aplicação do modelo ao estudo do Sistema Urbano Nacional	116

Elisa Pérez Babo

Teresa Sá Marques⁷

⁷ Trabalho realizado pelas autoras no quadro de uma reflexão da Quaternaire Portugal- Recursos Humanos, SA (Porto)

Contributos para uma reflexão sobre a organização da informação nos processos de avaliação das dinâmicas de integração territorial.

1. Conceitos e metodologia

1.1. Algumas considerações em torno do conceito “Integração”

Integração significa comportamentos mais solidários, mais coesos, mais horizontais em torno de redes, no sentido da empresa ou do grupo, e em termos territoriais de uma cidade ou de um sistema de cidades, ou de uma região, país ou outras estruturas espaciais. A este conceito está associada uma coerência sistémica e um mosaico de estruturas.

A integração caracteriza-se por um novo comportamento de um sistema e de um conjunto de agentes. A mudança está nos novos comportamentos:

Mais solidariedade	das empresas
Maior coesão	dos agentes
Mais transversalidade das relações	das cidades
Maior descentralização	dos territórios

Dois vectores fundamentais devem orientar qualquer análise dos espaços e sistemas urbanos e das dinâmicas territoriais:

- nos últimos anos as metrópoles e as cidades têm vindo a adquirir novamente um papel fundamental no desenvolvimento dos seus territórios;

- o modelo piramidal organizado em termos de hierarquias urbanas está a dar lugar progressivamente a outros conceitos de redes. Não se trata de substituir um modelo pelo outro, mas, sobretudo, de apostar numa abordagem integrada do sistema urbano e dos territórios.

Em Portugal, tal como em outros países, diversas cidades de dimensões variáveis têm vindo a multiplicar e a incentivar as relações de associação, de cooperação e de solidariedade. Estas acções, espontâneas ou incentivadas, reflectidas ou voluntaristas, inscrevem-se em diferentes lógicas e são respostas a modificações motivadas pela esfera económica, de ordem política e/ou ligadas a uma determinada forma de gerir e desenvolver os territórios.

Para a DATAR em França a reflexão em torno das redes de cidades é uma forma de conceber a organização do território nacional numa perspectiva europeia. Nessa escala as grandes cidades devem organizar formas de cooperação. Esta organização de pólos europeus não despreza as pequenas e médias cidades, pois essas cidades

estão representadas nessas redes, podem representar pontos onde estão ancoradas políticas regionais e de internacionalização. Nestas redes os actores urbanos aparecem como elementos fundamentais. Redes de grandes cidades correspondem a outras desenhadas pelas cidades médias e as pequenas cidades.

Em termos de necessidade de organização de informação, as abordagens devem orientar-se de forma a responder a um conjunto vasto de questões:

Qual o papel da cidade nos processos de integração regional, de estruturação do sistema urbano nacional e de globalização? Qual é o significado da multiplicação de redes de cidades? Qual a importância da dimensão urbana nestes processos? As redes serão uma resposta à globalização económica? Serão uma peça fundamental na organização do território nacional e regional? Ou serão uma nova forma de *lobbying*?

Relativamente às **grandes cidades**, designadamente as que se afirmam pelas suas funções metropolitanas, a iniciativa de reforço dos espaços-rede parece corresponder aos efeitos de globalização e de recomposição dos espaços nacionais.

Então, como se mede o papel das nossas metrópoles nestes processos? Até que ponto as nossas metrópoles são elementos de integração do território nacional e que indicadores devemos construir para o avaliar? Quais os perfis de internacionalização de cada metrópole e qual a informação que se deve organizar? Como medir a dimensão da internacionalização das nossas metrópoles? Quais são os actores urbanos que estão apostar numa estratégia marcada de integração regional, nacional e internacional? Como posso avaliar os vectores que podem promover melhores condições de integração? Que redes existem e como se quantificam? Quais são concretamente os indicadores dos efeitos das redes internacionais, como se avalia se põem ou não em risco os territórios de proximidade e as articulações metrópole - região ou metrópole - território nacional?

A mobilização das **pequenas e médias cidades** através do reforço de relacionamentos transversais poderá permitir criar as condições necessárias a uma nova dinâmica descentralizada e partilhada.

Então, qual a dimensão urbana necessária para se desencadearem processos de integração regional, nacional e internacional? Como é que podemos avaliar se todas as cidades médias devem apostar numa estratégia de integração regional e de internacionalização? Quais as condições mínimas a garantir ou que indicadores têm de ser satisfeitos? Que relacionamentos regionais e redes existem e como se medem? Como é que se mede o raio de integração regional? Que informação devemos possuir para identificarmos os centros urbanos fundamentais na estruturação/integração do território nacional?

A dimensão da cidade, a qualidade e a inovação urbana, a sustentabilidade, as dinâmicas de concertação e cooperação inter-urbanas e inter-institucionais, a identificação de especificidades ou diferenciações no seio de novas redes, os elementos de integração que materializam relações de coordenação necessárias ao funcionamento de conjuntos complexos, são vectores de análise e fundamentais na concepção de um sistema de informação.

Em face de tudo isto e tendo em vista os objectivos desta apresentação podemos considerar que:

1 - Há três escalas fundamentais de integração:

- integração regional, que representam processos de integração da cidade com a sua região, ou espaços de forte solidariedade e de coesão da cidade com o seu território;

- integração nacional, que representam processos liderados por cidades estruturadoras e integradoras do espaço nacional;

- integração internacional, que representam cidades que se relacionam no espaço global.

2 - Cada cidade e cada território apresenta um potencial de integração, que denominamos “estrutura”, que são os indicadores que identificam e quantificam as condições necessárias para os processos de integração, enfim a “performance” urbana e territorial. Trata-se de medir se a cidade ou o território apresenta uma estrutura e uma dimensão urbana suficiente que permita e fortaleça os processos de integração.

3 - Denominamos interação, sempre que os processos de integração têm uma dimensão mais circunscrita a simples trocas ou redes de cooperação ou de complementariedade. Trata-se simplesmente de um nível mais débil de integração.

As questões neste momento são:

Que indicadores fornecem informação sobre as condições urbanas que potenciam a integração?

Como é que afinal se identificam e quantificam as redes e os processos de interação e/ou de integração e como se avalia os seus efeitos?

1.2. Modelo de análise

O modelo adoptado para a análise da cooperação inter-urbana e da integração da cidade nos espaços regional, nacional e internacional, parte de uma exploração de diferentes variáveis de *stocks*, de dinâmicas e de fluxos, organizadas segundo uma série de domínios temáticos.

A classificação das variáveis adoptada assenta nas seguintes premissas:

- as *variáveis de stocks* são representativas da situação actual e da dimensão e escala das diferentes componentes do sistema: volumes de emprego, dimensão da população, capacidade dos equipamentos sociais, rede de acessibilidades rodoviárias,...
- as *variáveis de dinâmicas* ilustram essencialmente os processos, as mudanças, as tendências, no âmbito da população, do emprego, do investimento, do poder de compra, ...
- as *variáveis de fluxos* representam relacionamentos em matéria de circulação de pessoas, de produtos, de informação, laços de interligação ou de cooperação,

No que respeita aos fluxos, integram-se no âmbito desta análise, tanto os fluxos inter-urbanos, como os fluxos entre as cidades⁸ e os seus territórios de proximidade⁹, entre as cidades e o espaço regional¹⁰, as cidades e o território nacional e entre as cidades e o espaço internacional.

As temáticas consideradas para a análise quantitativa agruparam-se segundo a sua relação com os conceitos anteriormente apresentados de *Estrutura*, *Interacção* e de *Integração*.

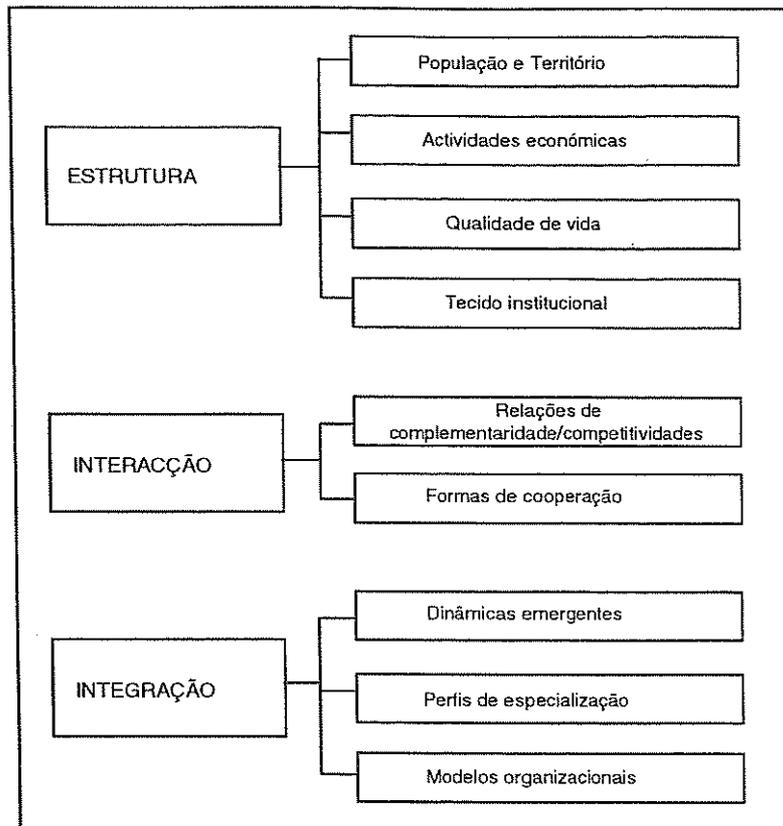
O potencial de integração dos centros urbanos e dos territórios, representado pelo conceito de estrutura, integra as seguintes domínios temáticos:

- População e Território
- Actividades e recursos económicos
- Qualidade de vida
- Organização institucional.

⁸ Para efeitos metodológicos, pode-se considerar *Cidades* todos os lugares com mais de 10.000 habitantes ou com estatuto administrativo de sede de concelho.

⁹ Para efeitos metodológicos, o conceito de *Território de Proximidade ao centro urbano*, pode ser representado pelo espaço envolvente a um centro urbano, onde a intensidade de fluxos e de interrelações atinge valores mais elevados e características mais diversificadas. Por razões de operacionalidade, para efeitos de tratamento de informação quantitativa, pode identificar-se com o conceito estatístico correspondente à NUT III.

¹⁰ Em termos metodológicos, o conceito de *Região* a adoptar pode coincidir com o conceito estatístico correspondente à NUT II ou, em alternativa, à proposta de Regiões administrativas.



As relações de troca ou de simples colaboração e/ou articulação de acções, quando se confinam a processos de interacção, poderão abordar-se segundo os seguintes domínios temáticos:

- Relações de complementaridade e competitividade
- Formas de cooperação.

A abordagem aos processos de integração, estende-se ainda aos seguintes domínios temáticos:

- Dinâmicas emergentes
- Perfis de especialização
- Modelos organizacionais.

A matriz seguinte estabelece o cruzamento entre os vectores de abordagem e a tipologia de variáveis (*stocks*, dinâmicas e fluxos). Na definição do potencial de integração são determinantes as variáveis de *stocks* e de dinâmicas, enquanto que no que respeita aos processos de interacção e de integração, são as variáveis de fluxos e de dinâmicas que fundamentam a avaliação.

VECTORES DE ABORDAGEM	DOMÍNIOS TEMÁTICAS	TIPOLOGIA DE VARIÁVEIS		
		<i>STOCKS</i>	DINAMICAS	FLUXOS
ESTRUTURA	População e Território	[Dark Grey]	[Dark Grey]	[Light Grey]
	Actividades económicas			
	Qualidade de vida			
	Tecido institucional			
INTERACÇÃO	Relações de complementaridade/ competitividade	[Light Grey]	[Dark Grey]	[Dark Grey]
	Formas de cooperação			
INTEGRAÇÃO	Dinâmicas emergentes	[Light Grey]	[Dark Grey]	[Dark Grey]
	Perfis de especialização			
	Modelos organizacionais			

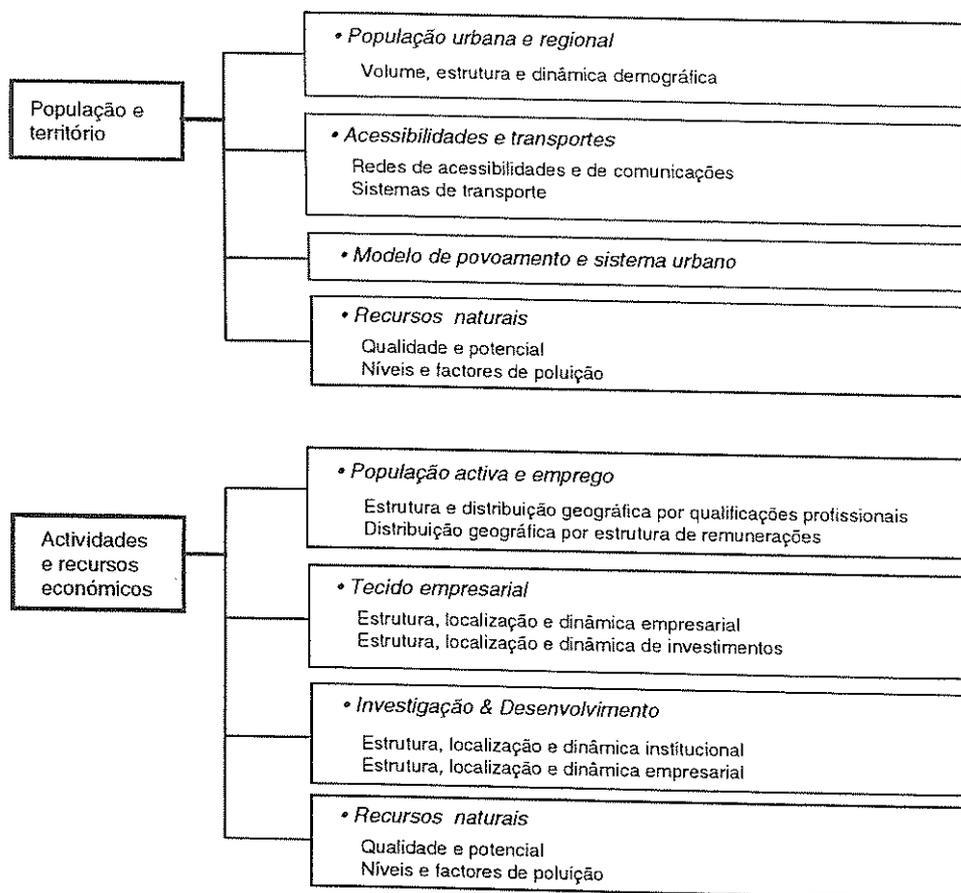
No capítulo seguinte será desenvolvido o modelo de análise, em que se estrutura a informação em domínios e sub-domínios temáticos e áreas de informação que devem ser entendidos como uma exemplificação de uma metodologia a implementar, não tendo sido determinante nesta fase o critério da exaustividade.

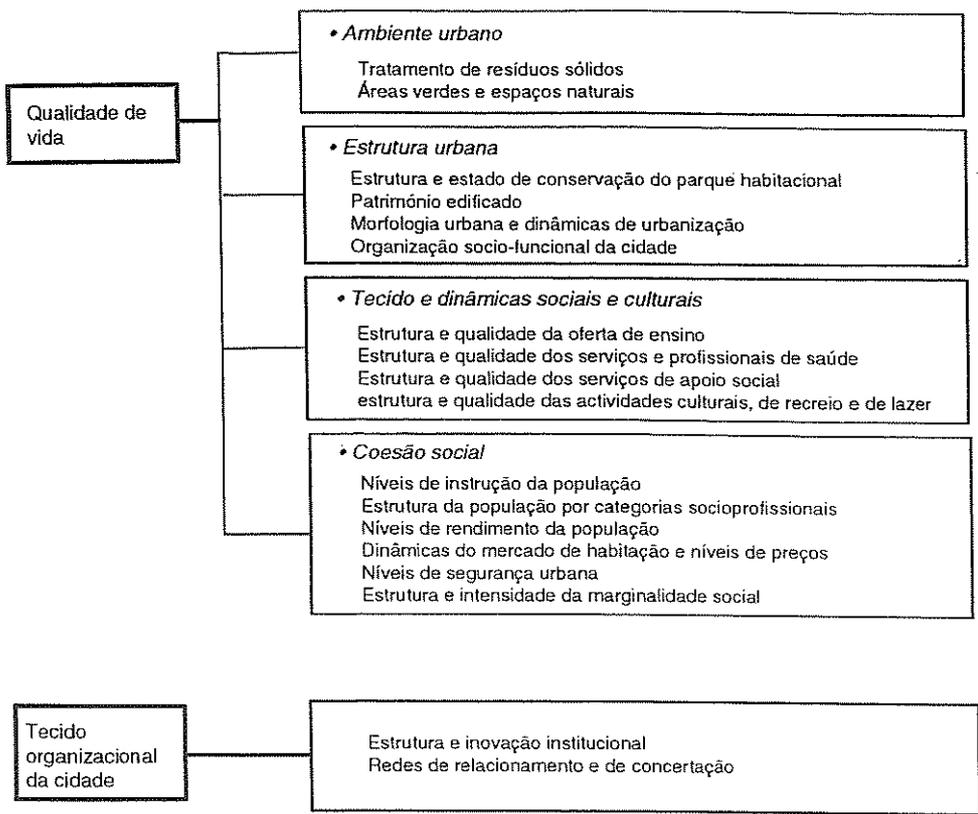
2. Desenvolvimento do modelo de análise

2.1. Indicadores de “Estrutura”

Tal como nas empresas o carácter “sistémico” e “relacional” da *performance* está a difundir-se. Com isto queremos realçar a importância de tratar a base de indicadores como um *sistema* de informação integrado, em que as relações são múltiplas e qualquer compartimentação ou estrutura organizativa não deve perder de vista a visão sistémica da realidade.

Neste sentido a matriz de informação relativa ao **potencial de integração** é a seguinte:





2.2. Processos de integração regional

As tendências para a concentração nas cidades das competências, das capacidades de inovação e dos processos de integração das empresas, reforçam-nas como actores preferenciais no quadro das relações no espaço nacional e internacional. Nesta medida, as cidades devem cada vez mais, cumprir o papel de centros de qualificação e de promoção dos seus territórios regionais.

Os impactos do desenvolvimento das cidades no seu território regional dependem do grau de integração regional que a cidade mantém. As cidades constituem factores fundamentais no quadro do ordenamento e organização dos territórios regionais envolventes, da mobilização e valorização dos seus recursos endógenos, da potenciação das suas capacidades de iniciativa e de empreendimento, do estímulo às relações de cooperação e de concertação entre os seus diversos actores e entre os seus espaços. Neste sentido, as cidades ocupam, na maioria dos casos, um papel determinante nos processos de desenvolvimento económico e socio-cultural das regiões em que se encontram inseridas.

A relação da cidade com a região a que está ligada histórica e socio-culturalmente ou administrativamente, traduz-se por um conjunto de dinâmicas e de fluxos, que se estabelecem entre a cidade e o seu território de proximidade, entre as cidades e os restantes centros urbanos da região e entre a cidade e o restante espaço regional. A intensidade e as características destas dinâmicas e destes fluxos traduzem o maior ou menor grau de integração da cidade no seu espaço regional.

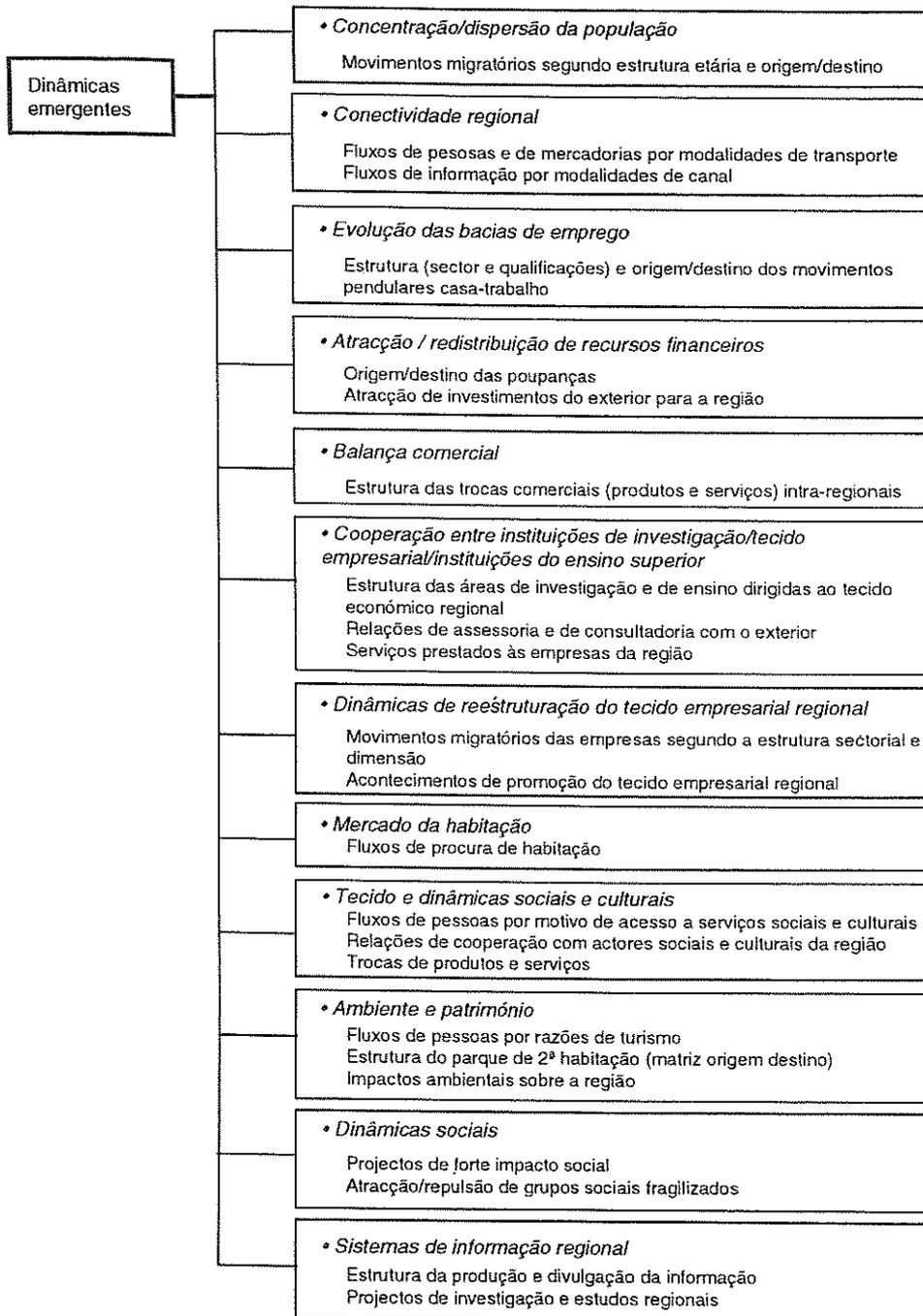
Na realidade, encontramos-nos perante cidades cujo relacionamento com a região onde se localizam não ultrapassa simples relações de polarização funcional, mas que manifestam um significativo potencial interno de inovação e competitividade, que traduz em geral um processo de descolagem face ao espaço envolvente.

Por outro lado, existem cidades cujo sentimento de solidariedade com a sua região é forte, traduzindo-se por uma intensificação dos laços de relacionamento e de concertação entre ela, o território que a envolve e outros centros urbanos nela inseridos. Nestes casos as relações acentuam o potencial de complementaridade e as sinergias entre os diversos espaços, procurando maximizar os efeitos indutores do desenvolvimento nas cidades e a mobilização dos recursos regionais.

A avaliação do estadió de integração de qualquer uma cidade no seu território regional, deve obedecer a uma leitura cuidadosa dos fluxos e dinâmicas, traduzidos segundo indicadores mais específicos sobre os comportamentos em matéria de solidariedade, de coesão, de transversalidade das relações entre empresas e entre actores institucionais, e de descentralização.

As seguintes matrizes apresentam uma hipótese de organização da informação, segundo domínios e subdomínios temáticos e áreas de informação, no que respeita à **interacção** e à **integração regional**:

Integração regional: domínios e sub-domínios temáticos e áreas de informação



Perfis de especialização

- *Infraestruturas de comunicação de nível superior*
Estrutura de fluxos segundo os meios utilizados e os níveis de serviços
Matriz de origens/destinos
- *Recursos humanos qualificados*
Fixação dos quadros técnicos e superiores segundo qualificações e sectores de actividade
Fixação de professores e investigadores por domínios científicos e tecnológicos
- *Fileiras industriais*
Relações de parcerias e contratualizações
Estrutura de liderança das empresas
Formas de articulação com espaços mais alargados
- *Serviços de nível superior*
Funções de natureza polarizadora alargada
Estrutura das relações inter-empresariais no sector privado
Fluxos de pessoas com destino aos serviços públicos
- *Concentração comercial*
Fluxos de pessoas por razões comerciais
Estrutura das importações de mercadorias
- *Estrutura de oferta de ensino superior e formação*
Movimentos pendulares casa-escola
Deslocações por motivos de formação
- *Grandes acontecimentos urbanos*
Fluxos de pessoas
Atração de recursos

Modelos organizacionais

- *Pessoais e institucionais*
Estrutura das redes familiares
Existência e dinâmica das associações regionais institucionais
Existência e dinâmica das agências de desenvolvimento de âmbito regional ou sub-regional
- *Territoriais*
Existência e dinâmica de redes de cidades
Existência e dinâmica de redes de municípios
Projectos de investimento público de carácter regional
- *Tecido empresarial*
Dinâmica das associações empresariais regionais
Redes de empresas e filiais
Redes de distribuição

2.3. Processos de globalização: integração internacional

As metrópoles são cidades internacionais. A função internacional é um objectivo, um meio e uma consequência da metropolitização¹¹. A internacionalização é uma condição necessária ao desenvolvimento e crescimento das cidades. Para se internacionalizarem as cidades têm de ter um contexto socio-político e institucional favorável e preferencialmente desconcentrado. A importância da função internacional na dinâmica de metropolitização ou de afirmação de algumas cidades médias resulta muitas vezes da importância e do papel de novos actores/agentes urbanos no relacionamento internacional (Camagni, 1997).

As cidades desenvolvem um conjunto de acções e fluxos internacionais. As cidades e as regiões entram em concorrência para se integrarem nas cadeias de globalização, de forma a captar uma parte dos fluxos internacionais. Esta urbanização da economia tende a criar um conjunto de cidades internacionais, lugares de implantação de novas fileiras de produção. Em termos de função internacional devemos tentar identificar um conjunto de critérios que nos permita fazer uma avaliação dessa mesma função urbana. Exemplificando podemos mencionar alguns indicadores:

Situação geográfica	Valorização da posição geográfica
Capacidade de captação de fluxos	Fluxos de transportes, de serviços e de capitais
Emissão de fluxos	Reconhecimento internacional
Presença de instituições	Localização internacional de instituições estrangeiras diplomáticas, culturais, ou paradiplomáticas
Ligações directas com o estrangeiro	Aeroporto e porto internacional
Comunicações sociais	Desenvolvimento de relações pessoais com o estrangeiro - relações de trocas entre estudantes, turísticas, etc.
Serviços estratégicos	Novas funções: auditoria internacional, conselho jurídico, advogados de negócios,..
Áreas de acção internacional	Identificar as áreas de acção das influências e das redes internacionais.
Grandes manifestações	Gestão urbana de grandes acontecimentos
Instituições internas	Escolas, serviços públicos, instituições de investigação, centros tecnológicos,..
Paradiplomacia urbana	Desenvolvimento de uma política externa para a cidade
Relacionamentos internacionais	Acções de cooperação e alianças estratégicas
População de várias nacionalidades	Capacidade de atracção de população estrangeira definindo um raio de acção internacional.

Fonte: Urbanismo, Mai-Jun 1993, nº 2, p. 10-11; e desenvolvimento próprio.

¹¹ *Urbanisme*, "La fonction internationale", mai-juin 1993, p. 10-11.

São exemplos de alguns indicadores: ligações eficientes de transporte, especialmente aéreo, a superfície disponível de imóveis de escritórios, hotéis, aeroportos, a dinâmica das universidades, a existência de centros de conferências, de serviços avançados e internacionais, equipamentos e um programa atractivo em termos desportivos e culturais, um ambiente urbano de qualidade, a capacidade de antecipar e programar uma posição e uma imagem internacional e um consenso e uma capacidade de cooperar entre os actores urbanos.

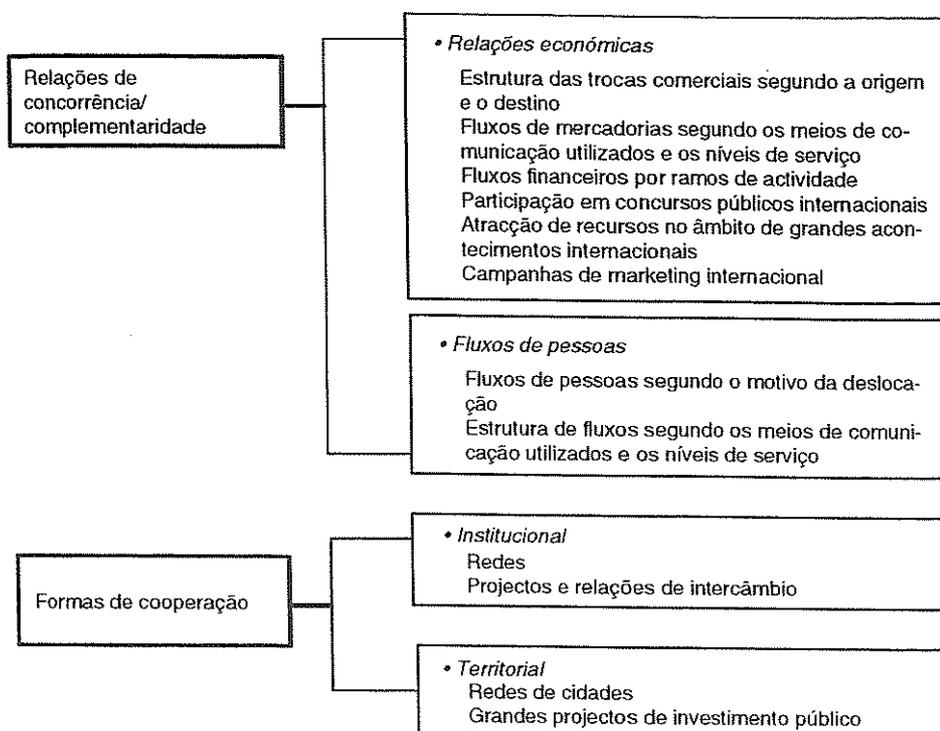
Podemos considerar três vectores de globalização:

- Internacionalização
- Multinacionalização
- Globalização

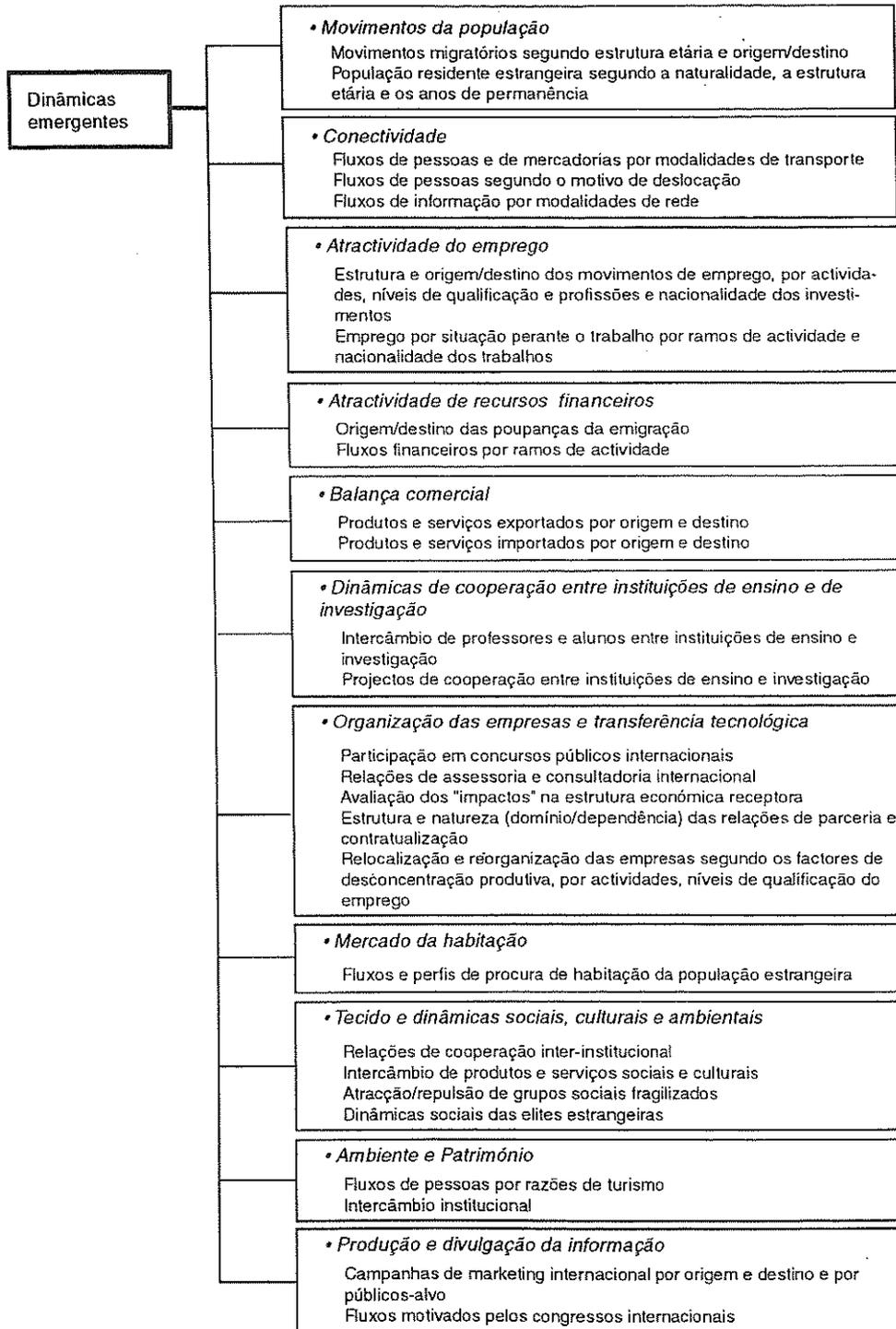
1 - Internacionalização, engloba o comércio crescente de bens e serviços, numa lógica de troca;	2 - Multinacionalização, fluxos de investimentos directos estrangeiros, numa lógica de produção e localização;	3 - Globalização, trocas de informação e competência, e que obdecem a uma lógica de inovação.
<p>Importações e exportações:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estrutura e volume das importações - Estrutura e volume das exportações - Origem e destino das importações e exportações - Relação entre o valor das importações mais o valor das exportações, relativamente ao produto bruto - 	<p>Investimentos directos estrangeiros (FDI):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Peso das actividades de serviços estrangeiras no total das empresas externas - Nº de sedes sociais de empresas multinacionais - Nº de filiais de grandes empresas multinacionais - Nº de empregados estrangeiros das empresas de IDE - Volume de investimento externo por ramo de actividade e região ou cidade.... 	<p>Acordos de cooperação e aliança estratégica internacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nº de acordos internacionais em favor da I&D. - Nº de acordos de transferência tecnológica - Nº de estudantes e professores envolvidos nos projectos de investigação internacionais; - Nº de pessoas que assistiram a eventos culturais de escala internacional -
<p>Condições de base (indicadores de "estrutura"):</p> <p>Infraestruturas e acessibilidades internacionais;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Boas condições de habitação e qualidade do espaço urbano; - Excelente oferta de ensino, formação e conhecimento; - Oferta recreativa e cultural de elevado nível; - Qualidade do ambiente natural e construído; - Relações inter-institucionais a operarem em rede e numa lógica de inovação e mudança; - 		

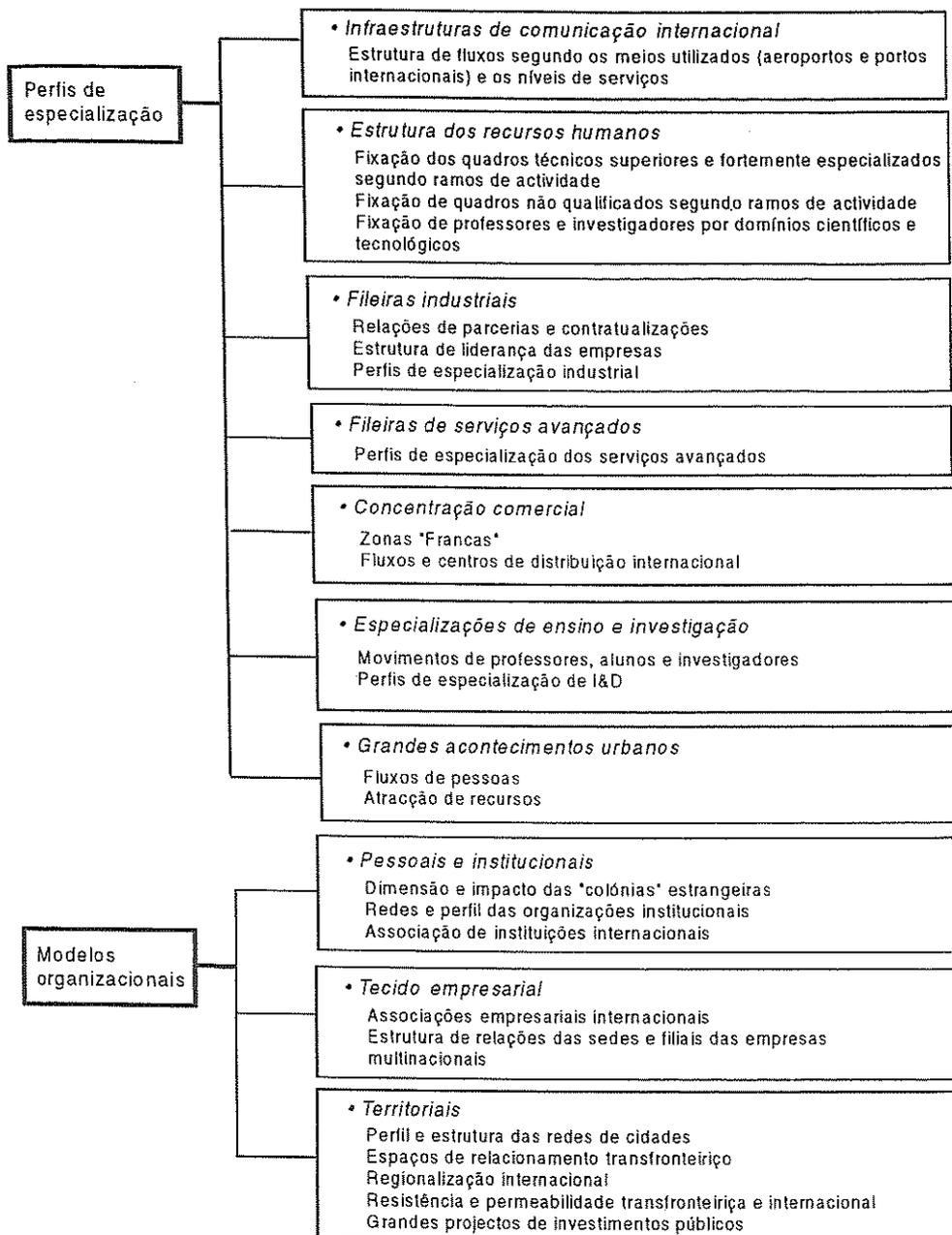
No que se refere à **interacção e integração internacional**, a hipótese de organização da informação adoptada, segundo domínios e sub-domínios temáticos e áreas de informação, foi revertida para as matrizes seguintes:

Interacção internacional: Domínios e sub-domínios temáticas e áreas de informação



Integração internacional: Domínios e sub-domínios temáticas e áreas de informação





3. Apresentação dos conceitos trabalhados a partir de uma aplicação do modelo ao estudo do Sistema Urbano Nacional

Em Junho de 1996 a empresa “Quaternaire Portugal” desenvolveu um cenário prospectivo do sistema urbano nacional, no âmbito de um “Estudo do Sistema Urbano Nacional” para a Direcção Geral do Ordenamento Territorial e do Desenvolvimento Urbano. Neste estudo foi apresentado um quadro de referência conceptual fundamentador desse cenário, que entretanto foi incrementado e que de seguida vamos apresentar.

Eixo de cidades

conjunto de dois ou mais centros urbanos, com uma distribuição espacial linear, não implicando necessariamente continuidade física urbana, que assumem ou pressupõem lógicas de organização espacial complementares e concertadas geradoras de sinergias e externalidades e que articulam um território de proximidade comum.

Rede de cidades

conjunto de três ou mais centros urbanos, com uma distribuição espacial próxima e não linear, que potencialmente poderão desenvolver lógicas de organização espacial complementares e concertadas, geradoras de sinergias e externalidades.

Sistema de cidades

rede de centros urbanos que desenvolvem de uma forma assumida e enraizada redes concertadas e complementares e que se identificam com um território de proximidade comum.

Cidade - Âncora

cidade, eixo ou sistema de cidades solidária's e coesa's com o território que estrutura(m), estabelecendo uma simbiose entre processos de desenvolvimento urbano indutores de dinâmicas territoriais e capacidades catalizadoras de recursos regionais.

Cidade - Porta

cidade, eixo ou sistema de cidades integradas no espaço global, inseridas em redes de transferência de informação e competência e que desencadeiam dinâmicas de inovação, envolvendo nestes processos o território que estruturam.

Cidade estruturadora do espaço nacional

cidade, eixo ou sistema de cidades que se assume como nó estruturador do espaço geográfico nacional e que, simultaneamente, comporta dimensões organizadoras e de equilíbrio dentro do espaço político, económico e social.

Esta abordagem representa uma tentativa de incorporar diferentes escalas de análise, diferentes perspectivas de integração e lógicas de organização e de interacção inter-urbana e entre cidades e territórios. Em síntese, pode-se afirmar que os processos de interacção e de integração desenvolvem-se com expressões diferenciadas na organização dos territórios e dos seus sistemas urbanos. As redes de interacção poderão desenvolver, preferencialmente, redes ou eixos de cidades, quando os relacionamentos entre os centros urbanos e destes com o's território's, assumem a forma de relações de concorrência/complementariedade ou de cooperação.

Os processos de integração tendem a desenvolver nos centros urbanos perfis de "Cidade-Âncora", "Cidade estruturadora do espaço nacional" e/ou "Cidade-Porta", consequências de uma aceleração de fluxos, de funções de organização e de dinâmicas de comutação. Estes processos desencadeiam novos comportamentos, posturas inovadoras e maior competitividade, numa quadro de solidariedades com geometrias variáveis. Nestes processos, os centros urbanos com aquele's perfil's tendem a assumir uma configuração de nós de diferentes redes/estruturas organizacionais.

PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO A DIFERENTES ESCALAS			
	REGIONAL	NACIONAL	INTERNACIONAL
INTERACÇÃO	REDES DE CIDADES	REDES DE CIDADES	REDES DE CIDADES
INTEGRAÇÃO	"CIDADE ANCORA"	Nó estruturante do sistema nacional	"CIDADE PORTA"