

## Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As áreas metropolitanas: implicações socio-económicas para o futuro da Europa»

(2004/C 302/20)

Em 15 de Julho de 2003, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre o tema «As áreas metropolitanas: implicações socio-económicas para o futuro da Europa»

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social emitiu parecer em 8 de Junho de 2004, sendo relator Joost VAN IERSEL.

Na 410.ª reunião plenária de 30 de Junho e 1 de Julho de 2004 (sessão de 1 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 129 votos a favor, sem votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer.

### 1. Síntese

1.1 No contexto do prosseguimento da política regional na União europeia, o CESE chama a atenção no presente relatório para a importância das áreas metropolitanas da Europa.

1.2 As áreas metropolitanas têm um significado fundamental para o futuro quer do ponto de vista económico quer demográfico. Mas não são poucos os desafios que estas terão de enfrentar. O facto é que até à data não tem havido qualquer interesse concreto nem da parte da União Europeia nem das instituições comunitárias por este tema.

1.3 O CESE defende que o desenvolvimento económico, social e ambiental das metrópoles europeias passe a ocupar um lugar cativo na agenda comunitária. Mas para tal são imprescindíveis não só dados concretos e intercâmbio de informações ao nível europeu por intermédio do Eurostat como também a atenção específica da Comissão.

1.4 É do interesse da União Europeia que, na sequência dos debates nacionais sobre a configuração futura das áreas metropolitanas, se lance um debate ao nível europeu e se apure a mais-valia que se pode esperar da União Europeia. O CESE realça especialmente a relação directa entre o papel das metrópoles europeias e a estratégia de Lisboa. Com efeito, a consecução dos objectivos da estratégia de Lisboa depende, em grande parte, da forma como estes forem concretizados nas áreas metropolitanas.

1.5 Por este motivo, o CESE preconiza que, para além da constituição do Fórum das Áreas Metropolitanas, este tema seja objecto de debate no Conselho Competitividade e no Conselho informal sobre Ordenamento do Território e Questões Urbanas.

### 2. Introdução

2.1 Neste mundo em rápida mutação, assistimos por toda a parte a inovações económicas, tecnológicas e sociais que têm enormes repercussões não só sobre a indústria, os serviços e o mercado do trabalho, mas também no que diz respeito ao território e à sociedade e, por conseguinte, à forma de governar os países e as regiões.

2.2 O presente parecer do CESE centra-se nas áreas metropolitanas, isto é, grandes aglomerações e suas zonas de influência económica, por três razões principais, a saber: encontram-se no cerne destas transformações rápidas, contribuem fortemente para a estratégia europeia de crescimento e, por último, são parceiros de muitos outros centros de excelência europeus de dimensão mais modesta.

2.3 Uma área metropolitana é constituída por um núcleo central — cidade isolada ou aglomeração urbana — e por uma periferia composta por um conjunto de municípios contíguos em que parte significativa dos seus residentes se desloca ao núcleo central para trabalhar. Assim, a noção de área metropolitana aproxima-se da de bacia de emprego ou de região urbana funcional<sup>(1)</sup>. Tem esta noção em conta a existência de zonas periféricas que gravitam em torno de um centro e em função do qual se expandem. As áreas metropolitanas estendem-se para englobar um espaço/tempo que pode representar uma hora de trajeto. Estas zonas compreendem espaços urbanos e espaços rurais.

2.4 Para ser reconhecido como fulcro de uma região metropolitana, o núcleo central deve satisfazer certos critérios como seja um número mínimo de habitantes<sup>(2)</sup> ou de postos de trabalho. Do mesmo modo, para que o município seja incluído na área metropolitana<sup>(3)</sup>, é necessário um determinado limiar de intensidade de deslocações pendulares domicílio/ trabalho entre um município da periferia e o núcleo central. Na prática, estes mínimos foram fixados de forma arbitrária, pelo que a sua importância é variável. O facto de as definições não serem harmonizadas à escala europeia dificulta as comparações a nível internacional.

<sup>(1)</sup> No seu parecer de 14 de Maio de 1988 «Para uma agenda urbana da União Europeia», o Comité das Regiões desenvolveu o conceito de zona urbana funcional para descrever a metrópole e sua área de influência, reconhecendo-se desta forma que as cidades se transformaram em aglomerações, depois em metrópoles, que se expandiram para formar regiões urbanas. O conceito sublinha igualmente as relações de interdependência entre as unidades territoriais que foram a zona urbana: mercado de trabalho, deslocações pendulares entre o domicílio e o trabalho, redes de transporte, centros comerciais, localização das actividades novas, mercado imobiliário, parques de lazer, protecção do ambiente.

<sup>(2)</sup> Por exemplo, 500 000 habitantes (limiar adoptado por METREX); ver em anexo a lista das aglomerações europeias de mais de 500 000 habitantes.

<sup>(3)</sup> Por exemplo, 10 % da população activa que trabalha no núcleo central e que reside nos municípios da periferia (limiar adoptado por GEMACA).

2.5 Na última década surgiu um novo tipo de áreas metropolitanas. Sempre que várias áreas metropolitanas funcionam em rede e que as suas bacias de emprego se sobrepõem, gera-se um conjunto policêntrico de áreas metropolitanas, como são por exemplo Randstad e a região Reno-Ruhr, respectivamente com 7 e 11 milhões de habitantes, a região de Viena-Bratislava, com 4,6 milhões, a região de Oresund, com 2,5 milhões e a região de Lille, com 1,9 milhões<sup>(1)</sup>.

2.6 De acordo com a importância de que se revestem e das funções que exercem, as áreas metropolitanas têm uma projecção regional, nacional, europeia ou mundial. Segundo as últimas estimativas, a União Europeia conta cerca de 50 áreas metropolitanas com mais de um milhão de habitantes.

2.7 Importa assinalar que as áreas metropolitanas objecto do presente parecer abarcam territórios e realidades socioeconómicas que não correspondem às entidades administrativas regionais europeias do sistema NUTS (Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos) utilizadas pelo Eurostat e as instituições europeias. O conceito de região administrativa na Europa é particularmente ambíguo. Salvo raras excepções, os limites geográficos destas regiões são ou mais amplos ou mais reduzidos do que os das áreas metropolitanas.<sup>(2)</sup> Por conseguinte, os territórios das regiões administrativas não são critério pertinente para analisar e comparar a evolução socioeconómica das metrópoles à escala europeia.

2.8 Em Fevereiro de 2004, a Comissão Europeia publicou o Terceiro Relatório sobre a Coesão, que abre novas pistas de discussão sobre política regional, progresso económico, desenvolvimento do território e desenvolvimento urbano. Em relação ao futuro, o terceiro relatório clarifica o nexo existente entre a política regional e a estratégia de Lisboa. Com a política de coesão, a política de cooperação territorial e o emprego, a competitividade será o terceiro pilar da política regional. Deste ponto de vista, o Terceiro Relatório vinca o papel das cidades e das grandes aglomerações.

2.9 O impulso para introduzir novas abordagens e ideias inovadoras nasce essencialmente da globalização, da realização do mercado único (inclusivamente nos novos Estados-Membros) e da estratégia de Lisboa. Para as regiões metropolitanas, como é óbvio, não se trata apenas de política regional, mas também de política industrial, de conhecimento, de transportes, de redes transeuropeias, de desenvolvimento sustentável e de qualidade de vida.

2.10 A atenção crescente ao «renascimento urbano» é um fenómeno mundial e tema de actualidade na maior parte dos Estados-Membros da União.

2.11 A situação das áreas metropolitanas e a questão da sua governação nunca foram estudadas em profundidade na União Europeia e, por conseguinte, nunca constituíram um objectivo específico das políticas comunitárias. O CESE considera que chegou o momento de aprofundar a análise e de examinar de que maneira uma boa governação regional, com a participação

de todos os actores presentes nesses territórios, pode ser benéfica para as populações locais e para a União Europeia em geral. Um exame da situação das áreas metropolitanas só será concludente se assentar em dados quantitativos fidedignos e comparáveis à escala europeia. Como estes escasseiam na maior parte dos casos, o CESE considera que a União Europeia deveria envidar todos os esforços para que seja possível elaborar dados que satisfaçam estes critérios.

### 3. Situação das áreas metropolitanas

3.1 Mais de três quartos da população europeia vive em zonas urbanas ou periurbanas. Existe uma ligação directa entre a Estratégia de Lisboa e as áreas metropolitanas, concentrando-se nestas grande parte dos factores que estão na base da competitividade da Europa. São as metrópoles que difundem a inovação e a informação para as outras cidades europeias. A prosperidade das áreas metropolitanas é, portanto, condição necessária para resolver os problemas de coesão social e territorial que se colocam nos seus próprios territórios e nas outras cidades ou regiões europeias.

3.2 Na Europa, como aliás no resto do mundo, as áreas metropolitanas estão confrontadas com vários desafios cruciais: a globalização, ligada aos processos de integração dos mercados internacionais de bens, de serviços, de capitais, de conhecimentos e de mão-de-obra não qualificada e não qualificada, que traz consigo a rápida transformação dos sistemas de produção; o desenvolvimento sustentável que requer uma gestão prudente dos recursos naturais; a coesão social; a qualidade de vida e a coesão territorial.

3.2.1 Numerosas cidades e metrópoles estão a adaptar eficazmente as estruturas económicas, sociais e institucionais. É o caso das regiões urbanas mais fortes, verdadeiros nós de redes de comunicação nacionais e internacionais, servidas por todos os modos de transportes rápidos e por redes de telecomunicação de alta frequência, cuja economia assenta, há muito, na actividade diversificada e, em particular, em serviços de alto nível de qualidade às pessoas e às empresas. Depois de terem atravessado um período de crise, algumas regiões, outrora dependentes das indústrias tradicionais, são hoje um excelente exemplo desta evolução. Lille Barcelona e Bilbao ilustram este processo de reestruturação.

3.2.2. Nos dez novos Estados-Membros da União Europeia algo de semelhante se passa, por exemplo, nas áreas metropolitanas de Varsóvia, Praga e Budapeste.

3.3 A política regional comunitária tem vindo a prosseguir, há já alguns anos, o objectivo de melhorar as condições de crescimento, emprego e competitividade das regiões menos desenvolvidas, tendo sido criados, para o efeito, programas específicos e instaurado um sistema sofisticado de repartição de recursos financeiros. Graças a estas políticas comunitárias, a maior parte das regiões envolvidas deram passos em frente e, por vezes, realizaram progressos notáveis.

(1) A Randstad é composta pelas aglomerações de Amesterdão, Haia, Roterdão e Utreque. A região do Reno-Ruhr compreende as aglomerações de Bona, Colónia, Dusseldórfia, Duisburgo, Essen e Dortmund. A região de Viena-Bratislava é constituída pelas aglomerações de Viena e de Bratislava, a de Oresund pelas aglomerações de Copenhaga e Malmö, ao passo que a região de Lille franco-belga compreende algumas cidades de média dimensão e um grande número de cidades e de vilas mais pequenas.

(2) Por exemplo, Londres: 7 400 000 habitantes na região administrativa (NUTS 2) e 13 230 000 na área metropolitana.- Departamento do Norte (NUTS 3): 2 600 000 habitantes e 9 700 000 para a parte francesa da área metropolitana de Lille.

3.4 Por conseguinte, a análise das regiões europeias cingiu-se às que beneficiaram dos fundos estruturais.

3.5 Não se podem ignorar os desenvolvimentos económicos e sociais, mais ou menos favoráveis, que se verificaram nas outras regiões. No entender do CESE, é necessário analisar estas evoluções em profundidade ao nível europeu, sobretudo na perspectiva da discussão sobre o Terceiro Relatório sobre Coesão Regional, que tem em vista abrir novas pistas de intervenção. Uma análise deste tipo pode melhorar ulteriormente a nossa compreensão das actuais transformações económicas e dos seus efeitos sobre a evolução das sociedades e as condições de vida e de trabalho. Pode também permitir rever determinadas políticas europeias no sentido de apoiarem capazmente as exigências específicas de desenvolvimento das regiões, incluindo o das áreas metropolitanas.

3.6 Um pouco por toda a parte — nos países de poder centralizado e naqueles em que vigora a descentralização de competências — debate-se a questão de um equilíbrio, novo e desejável, entre centralização e descentralização, segundo novas abordagens que as autoridades estão a examinar (da base para o topo e do topo para a base). Estes processos, como é óbvio, são difíceis de pôr em prática devido a hábitos de governo institucionalizados e a interesses enraizados nas regiões em questão. Apesar destes bloqueios, é inegável a tendência para reconhecer que o bem-estar e a prosperidade dos cidadãos e das empresas passam pela gestão integrada das áreas metropolitanas.

3.7 Existem várias categorias de áreas metropolitanas. Por um lado, as megametrópoles como Londres, Paris Reno-Rhur, Randstad e Madrid, com uma população superior a 5 milhões de habitantes e, por outro lado, uma série de áreas metropolitanas de menor dimensão, mas por vezes prósperas e com forte potencial de desenvolvimento e de grandes ambições, como as que circundam as capitais e os grandes centros económicos de quase todos os Estados-Membros.

3.8 Como atrás referido, alguns destes centros económicos foram, outrora, zonas em declínio, entretanto revitalizadas graças ao empenho comum das forças vivas (públicas e privadas) da região. De referir, também, que as áreas metropolitanas dos novos Estados-Membros se encontram numa fase de transição e estão a criar vantagens comparativas para se tornarem competitivas nos mercados internacionais.

3.9 As regiões metropolitanas que se manifestam a nível europeu são cada vez mais numerosas. A partir de 2003, o grupo das áreas metropolitanas alemãs organizou-se em torno do projecto «Regiões do Futuro». No mesmo ano, o governo britânico convidou algumas regiões a definirem estratégias para se tornarem competitivas a nível mundial. O governo dinamarquês apoia de bom grado a iniciativa de cooperação transfronteiras em curso entre as cidades de Copenhaga e Malmö (Suécia) destinada a criar um grande centro económico no Báltico. Nos Países Baixos, é muito recente a promoção de Randstad como área metropolitana de nível internacional. Na mesma linha se inscrevem os programas de gestão territorial de Barcelona e Bilbao, em Espanha, e outros mais que poderíamos citar.

3.10 Nos Estados-Membros a regionalização instala-se progressivamente, o que tem repercussões sobre a organização da governação nas áreas metropolitanas e a capacidade que estas têm para conduzir o desenvolvimento económico. Ao mesmo tempo, alguns governos desempenham um papel activo no que toca ao desenvolvimento económico das grandes cidades. É disto exemplo a iniciativa do governo britânico de criar um grupo de trabalho composto por oito principais Core Cities (cidades-centro), nove agências regionais de desenvolvimento e vários serviços ministeriais, a fim de definir um programa de acções para melhorar os resultados económicos das metrópoles e, por conseguinte, a competitividade do país. Na sequência da publicação, em França, de um relatório sobre as cidades europeias<sup>(1)</sup>, o Governo definiu uma estratégia nacional para aumentar a projecção das metrópoles francesas à escala europeia<sup>(2)</sup>.

3.11 A história recente mostra claramente que atravessamos um período em que está a emergir uma nova atitude perante o desenvolvimento das grandes regiões urbanas, ainda que só a nível nacional existam (na melhor das hipóteses) estruturas de consulta sobre a matéria. Paralelamente a estas estruturas de consulta nacional, decorrem iniciativas para promover plataformas europeias onde os principais actores do desenvolvimento urbano se podem reunir. São exemplo disto as Eurocidades, em torno do tema da sociedade do conhecimento e, mais recentemente, a Metrex, rede das regiões e áreas metropolitanas europeias. No entanto, estes encontros são em geral esporádicos, mas, ao mesmo tempo, nota-se um clima propício a iniciativas mais estruturadas.

#### 4. Dinâmicas em curso

4.1 A metropolização é um processo que se caracteriza pela multiplicação das grandes aglomerações e pela crescente concentração de população, actividades e produção de riqueza num espaço geográfico em expansão, mas com contornos imprecisos. Em muitos casos, este crescimento é acompanhado de fragmentação social e espacial (segregação social, especialização espacial, criminalidade e insegurança). Ao contrário da cidade, a metrópole não dispõe de órgão político, devendo resolver os seus problemas através de múltiplas negociações com diversos actores. A fragmentação espacial pode refrear e dificultar investimentos públicos e privados. Uma política regional que vise reduzir este fenómeno e conciliar a governação das áreas metropolitanas com as dinâmicas em curso é, por conseguinte, salutar. As áreas metropolitanas de Barcelona e de Estugarda são exemplos válidos neste campo, e põem em evidência o papel positivo da sociedade civil.

<sup>(1)</sup> «Cities, regions and competitiveness», Office of the Deputy Prime Minister and other public partners, Junho de 2003).

<sup>(2)</sup> Les villes européennes, analyse comparative — Celine Rozenblat, Patricia Cicille (DATAR, 2003)

4.2 Processo de mundialização: as zonas urbanas europeias estão estruturadas por processos e dinâmicas que se enquadram cada vez mais num contexto mundial. As grandes cidades europeias são as articulações de um esqueleto mundial de metrópoles em constante evolução, no qual Nova Iorque, Londres, Tóquio, Hong Kong, mas também Francoforte, Paris, Radstad, Bruxelas, Milão ou Madrid desempenham um papel de primeiro plano. Estas áreas metropolitanas «pilotam» a economia mundial através das instituições internacionais, dos bancos e das grandes empresas internacionais que nelas estabeleceram as sedes de comando e de controlo, mercê das tecnologias de informação e de comunicação. Nos próximos anos as principais metrópoles asiáticas farão parte desta estrutura mundial.

4.3 Processo de europeização: o processo interactivo de adaptação das políticas económicas, sociais, ambientais e de ordenamento do território à integração e ao alargamento da Europa. A realização, ainda em curso, do mercado único, o euro e o alargamento vão continuar a contribuir para o fenómeno de integração e de dispersão da actividade económica no território europeu. Quanto mais as fronteiras nacionais se esbaterem, mais os pólos económicos tenderão naturalmente a reforçar-se à escala continental. A organização progressiva de pólos inter-regionais e, eventualmente, transfronteiras (Copenhaga-Malmö, Limburgo neerlandês-Limburgo belga-Aquisgrana (Aachen), metrópole franco-belga de Lille) mostra que o desenvolvimento económico vai passar a ignorar cada vez mais as fronteiras políticas e administrativas, tantas vezes artificiais, herdadas do passado.

4.4 As áreas metropolitanas são os principais centros da investigação, da inovação e da criação de novas actividades, nelas se concentrando as actividades de alto valor acrescentado, em especial os serviços às empresas. As novas tecnologias da informação e comunicação desempenham, neste contexto, um papel primordial, sendo também nas áreas metropolitanas — como local privilegiado para a inovação, a sociedade do conhecimento e a formação — que principalmente se concretiza a dinâmica económica.

4.5 Estas áreas estão ligadas entre si por uma grande diversidade de redes físicas e virtuais, em função da dimensão e da importância dos pólos económicos presentes nas várias regiões. Este processo tende a ampliar-se e intensificar-se, mercê especialmente da política europeia de transportes (Transport European Networks) e da liberalização do sector aéreo.

4.6 A estratégia de Lisboa, que visa criar uma economia competitiva assente no conhecimento e baseada na coesão social e na sustentabilidade, reveste-se de particular significado, podendo a sua execução constituir até uma nova missão para as áreas metropolitanas.

4.7 Esta nova missão é, em parte, fruto do peso crescente das redes na sociedade, as quais modificam os pressupostos do bem-estar, atraem novos investimentos e introduzem novas formas de abordar a educação dos jovens e o mercado de trabalho em geral. O recente interesse pelas cidades e pelas áreas metropolitanas está ligado às novas tecnologias aplicadas, designadamente as TIC (Tecnologias da Informação e Comunicação) e as redes Internet com débito de acesso, que têm um impacto considerável na vida dos cidadãos e das empresas. Actualmente, as TIC influenciam consideravelmente as estru-

turas de produção e dos serviços e, por conseguinte, o ordenamento do território e a evolução das cidades e das áreas metropolitanas.

4.8 A internacionalização dos investimentos, a mobilidade dos cérebros e a interacção entre universidades, institutos de tecnologia e sector privado poderão promover clusters económicos segundo o célebre modelo «Porter diamond». Trata-se de uma base importante da sociedade em rede (network society), na qual as áreas metropolitanas desempenham uma função de primeiríssimo plano.

4.9 As áreas metropolitanas são também importantes pólos culturais, turísticos e de lazer, sendo o seu património arquitectónico um elemento fundamental da sua história e da sua identidade. As universidades, bibliotecas, museus, teatros, óperas, salas de espectáculo, são locais privilegiados para a conservação e a difusão da cultura europeia. A função das áreas metropolitanas é importante na criação e difusão da cultura, sobretudo da cultura popular, sendo também nestas metrópoles que se realizam os principais encontros desportivos e os concertos musicais que atraem as multidões.

4.10 O cosmopolitismo é um elemento muito importante para o desenvolvimento da indústria dos media. Esta indústria — imprensa, edição, radio, televisão, cinema, vídeo, publicidade, telecomunicações — e de uma forma geral as indústrias de criação são nas áreas metropolitanas um sector de actividade em plena expansão.

4.11 Actores, grupos socioeconómicos e organizações culturais mobilizam-se para reinventar processos de integração e de participação. Juntamente com a acção das autoridades públicas, a sociedade civil desempenha um papel muito importante na dinâmica urbana; muitos dos casos de sucesso em zonas metropolitanas devem-se, em grande medida, à cooperação e à interacção entre sector público e privado.

4.12 Cooperação e interacção são determinantes para as áreas metropolitanas e a experiência mostra que é possível desenvolvê-las mais facilmente e obter melhores resultados ao nível de grandes entidades territoriais do que a nível nacional. A escala da área metropolitana é, em princípio, a mais adequada para definir os objectivos de ordenamento de uma região urbana com todos os actores envolvidos e accionar os meios necessários para o efeito.

4.13 Ao contrário do que sucede nos Estados Unidos, as cidades europeias tendem hoje a desenvolver-se como centros urbanos e como aglomerações. Os centros das cidades funcionam também como núcleo de actividade e local de encontro. O papel das áreas metropolitanas é igualmente determinante para reforçar o modelo de sociedade europeia.

4.14 A economia europeia está a atravessar uma fase de transição crucial devido ao processo de alargamento e de integração do mercado único, o qual gera um duplo jogo de concorrência e de parceria entre territórios e, em particular, entre áreas metropolitanas, que desempenham um papel decisivo nestas dinâmicas complexas. No entanto, o facto de não existirem órgãos de governo à escala das áreas metropolitanas enfraquece-as quando se trata de definir e aplicar estratégias de desenvolvimento económico competitivas e realizar acções de parceria.

## 5. Aspectos sociais específicos

5.1 As grandes cidades vivem problemas de coesão social e de desequilíbrio territorial muito mais graves do que noutros territórios. As áreas metropolitanas podem ser os locais por excelência para restabelecer equilíbrios sociais e territoriais na União Europeia. Mas tais melhorias só verão a luz do dia num contexto de desenvolvimento económico sustentável e duradouro.

5.2 Cada área metropolitana tem o seu próprio perfil, mas, um pouco por toda a Europa, registam-se fenómenos semelhantes, não obstante diferenças de ordem cultural, social e de desenvolvimento económico. Felizmente, na maior parte dos casos, os intervenientes, sejam eles do sector público ou privado, estão cada vez mais conscientes de que é necessário melhorar as condições de vida e de trabalho de todos os cidadãos, embora se tenha de admitir que o caminho a percorrer ainda é longo.

5.3 Sempre que há reestruturações económicas, a passagem de um ciclo económico para outro provoca forte desemprego, sobretudo entre os jovens e as pessoas de mais de cinquenta anos. Este fenómeno afecta muito particularmente as áreas metropolitanas. Convém assinalar que este processo doloroso conduz frequentemente à criação de actividades inovadoras que geram novos empregos mais adequados às exigências futuras.

5.4 A reestruturação económica implica também deslocalizações, em especial das actividades tributárias de mão-de-obra, o que tende a criar desemprego estrutural nas regiões de mono-indústria. Este fenómeno ocorre também nas áreas metropolitanas, mas elas conseguem frequentemente modificar a sua base económica. Nestes processos de modernização assiste-se, muitas vezes, à transição de uma forte base industrial para uma sociedade de serviços e de alta tecnologia, por exemplo nas regiões de Bilbao, Lille e Reno-Ruhr.

5.5 A União está confrontada com um fluxo crescente de migrantes oriundos de países terceiros. Não obstante diferenças significativas na maneira como os países e as cidades inserem os imigrantes, este desafio é colocado a toda a Europa e questiona muito particularmente as áreas metropolitanas. O CESE solicitou em vários pareceres que a União se dote de legislação comum sobre imigração e asilo. A União absorverá novos migrantes económicos por razões demográficas, sociais e de emprego<sup>(1)</sup>. Tratar-se-á de pessoas muito qualificadas mas também pouco qualificadas. A legislação comunitária deve promover a imigração legal e erradicar a clandestina. A União deva ainda favorecer a inserção dos migrantes na sociedade de acolhimento e evitar discriminações<sup>(2)</sup>.

5.6 Em inúmeras cidades e áreas metropolitanas, assiste-se à concentração de migrantes que encontram sérias dificuldades para aceder a postos de trabalho de qualidade, em virtude da falta de qualificações profissionais, do escasso conhecimento da língua, das discriminações sociais e da falta de política de integração. Esta situação origina desigualdades em matéria de rendimento e, por conseguinte, de habitação e de acesso aos serviços públicos, incluindo a educação e saúde. Os bairros

pobres gravemente afectados por este problema requerem maior atenção.

5.7 A metropolização acentua muitas vezes as desigualdades sociais e agrava as disparidades ligadas ao espaço. Os grupos sociais desfavorecidos, entre os quais grande número de jovens desempregados e pessoas de idade com baixos rendimentos, concentram-se em determinados bairros que acumulam inúmeras desvantagens. A exclusão das populações desfavorecidas e a insuficiente qualidade dos serviços públicos nesses bairros auto-alimentam-se e acabam por atirar as pessoas para verdadeiros becos sem saída. Casos há em que as forças de exclusão urbanas se acumulam e persistem mesmo depois de alguns anos de políticas de reabilitação de bairros degradados. Por isso, é necessário empreender uma acção em grande escala, coordenada ao nível da área metropolitana.

5.8 As segurança nas áreas metropolitanas passou a ser uma questão preocupante que pode ter repercussões consideráveis na coesão social e no desenvolvimento equilibrado. Paradoxalmente, elas estão mais expostas a certos riscos em virtude das vantagens que lhes são próprias e das suas características demográficas. Por um lado, o funcionamento do sistema corre o risco de ser fragilizado, quando um factor de insegurança, mesmo mínimo, atinge um dos seus elementos vitais. Por outro lado, as características metropolitanas favoreçam os fluxos de pessoas e de bens propícios ao desenvolvimento de actividades ilícitas, em ligação com redes de criminalidade nacionais e internacionais. Ao oferecerem anonimato, logística e base de recrutamento, as áreas metropolitanas podem também facilitar a presença de movimentos activistas. Os centros nevrálgicos das metrópoles são alvos privilegiados de novas formas de terrorismo, sendo esta evolução preocupante no contexto político actual.

5.9 A defesa do ambiente e o respeito dos objectivos de desenvolvimento sustentável são outros tantos desafios para as áreas metropolitanas que devem respeitar os compromissos internacionais como o Protocolo de Quioto, a Agenda 21, o Tratado de Maastricht e os programas comunitários de desenvolvimento sustentável de 1993 e 1998. Para tal, têm de conciliar desenvolvimento económico e protecção do ambiente, podendo estes reforçar-se mutuamente através da organização do desenvolvimento urbano (sistema de transportes, criação de zonas de habitação, gestão dos resíduos e das águas residuais, redução do ruído, protecção dos centros históricos, salvaguarda do património natural e agrícola, etc.).

5.10 O rápido crescimento de algumas áreas metropolitanas, a par do desenvolvimento e da intensificação da respectiva actividade económica, constitui um desafio que requer novas infra-estruturas e possibilidades de transportes públicos e privados. Razões de ordem ambiental e económica impõem soluções tecnológicas avançadas para obviar aos problemas de congestão. Toda e qualquer política ambiental comporta custos elevados para os sectores público e privado. Ora, em geral, os financiamentos públicos são insuficientes e, por enquanto, modestos os resultados da parceria entre os dois sectores.

(1) [www.datar.gouv.fr](http://www.datar.gouv.fr) — CIADT, de 13 de Dezembro de 2003.

(2) COM(2003) 336 final, Comunicação sobre a imigração, a integração e o emprego

5.11 Os problemas das zonas metropolitanas acentuam-se ainda mais, quando a gestão administrativa não acompanha o ritmo do desenvolvimento económico, do aumento da população, do parque habitacional e das deslocações pendulares casa/trabalho. Nas áreas metropolitanas, a gestão administrativa é, muitas vezes, obsoleta, o que obsta ao bom funcionamento da administração e, por conseguinte, à condução de uma política económica eficaz. A boa coordenação entre gestão administrativa e os agentes económicos e, em geral, entre os sectores público e privado, é condição indispensável da boa governação das áreas metropolitanas.

5.12 Mas neste campo, as situações são muito diversas. Por vezes, a área metropolitana é mais pequena do que a zona administrativa a que pertence, mas, na maior parte dos casos, abarca mais do que uma zona administrativa. Quase sempre uma área metropolitana é formada por vários municípios ou unidades administrativas. As autoridades regionais e nacionais consideram estas situações como um dado adquirido e inquestionável.

5.13 Cada governo adopta métodos próprios para encontrar soluções. As grandes cidades tentam aprender umas com as outras, mas existem poucas consultas e intercâmbios a nível da União para se poder estabelecer termos de comparação ou critérios de boas práticas.

5.14 Se bem que os fenómenos descritos sejam comuns a todas as áreas metropolitanas, existem grandes discrepâncias na maneira como cada uma delas lida com a situação. Existem numerosos exemplos de governos regionais que lograram mudar o curso dos acontecimentos e criar novos modelos para o futuro, geralmente com o apoio do governo nacional e em colaboração com o sector privado e a sociedade civil organizada. Realizando tais políticas, as regiões melhoram as suas condições socioeconómicas, tornando-se mais competitivas e socialmente mais aptas para responder às novas exigências. A União Europeia deveria aproveitar estes exemplos e instaurar formas de consulta para identificar as melhores práticas e discutir as modalidades e os instrumentos de que dispõe para melhorar a situação.

## 6. Dados europeus regionais e áreas metropolitanas

6.1 O sistema estatístico europeu desenvolveu-se em função das políticas comunitárias. É graças à PAC que se conhece o número de bovinos e de suínos, mas desconhece-se o emprego e o valor acrescentado por sector de actividade das grandes cidades e a respectiva esfera de influência económica, porque não existe uma política específica, mas também porque são escassos os meios que a Europa tem consagrado às estatísticas urbanas. A Unidade de Eurostat que se ocupa das cidades-regiões tem apenas 5 pessoas. Os meios de que Eurostat dispõe não estão à altura da importância da missão que lhe incumbe.

6.2 Os estudos socioeconómicos comparativos sobre as áreas metropolitanas, realizados à escala europeia por organismos ligados ao desenvolvimento económico e à promoção regional, por universidades, por consultores e pela Comissão Europeia, cingem-se na maior parte dos casos a descrições vagas e incompletas, baseando-se essencialmente em estatísticas

regionais publicadas por Eurostat. Estas estatísticas têm a vantagem de integrar definições estatísticas harmonizadas a nível europeu, mas também o grande inconveniente que é o facto de a subdivisão regional de Eurostat e da Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS) ser um mosaico de unidades administrativas nacionais que correspondem às delimitações que foram surgindo ao longo da história política e administrativa de cada país. Salvo raras excepções, aquelas subdivisões, porque desajustadas do ponto de vista geográfico, não permitem apreender e comparar com fiabilidade as realidades económicas, sociais e ambientais das áreas metropolitanas à escala europeia. A subdivisão NUTS não foi concebida para este fim.

6.3 Por consequência, as estatísticas de Eurostat não permitem acompanhar a evolução demográfica da população, a evolução das actividades, do desemprego e da produção das áreas metropolitanas e, por conseguinte, avaliar e comparar indicadores estratégicos, como sejam os ritmos de crescimento da população, do valor acrescentado da produção, do emprego, do desemprego e da produtividade global por emprego. Os resultados dos estudos sobre as áreas metropolitanas efectuados por consultores privados ou por organismos públicos nacionais mostram que a ausência de dados fiáveis e geograficamente comparáveis pode levar a conclusões não só erradas como, por vezes, contraditórias quanto aos desenvolvimentos socioeconómicos «observados» nas áreas metropolitanas europeias (por exemplo no que diz respeito à evolução da produtividade numa determinada).

6.4 A falta de dados sobre a evolução socioeconómica das regiões e das áreas metropolitanas da Europa é prejudicial essencialmente por dois motivos:

6.4.1 as áreas metropolitanas são os motores do crescimento. A actividade económica que geram e as vantagens daí decorrentes irradiam para outros centros urbanos nacionais. Para tirar o maior partido das oportunidades e dos condicionamentos ligados às mudanças operadas no contexto internacional, é necessário que as áreas metropolitanas possam dispor de avaliação dos seus desempenhos à escala europeia regularmente actualizada;

6.4.2 também é desejável efectuar ao nível europeu análises e comparações de aspectos importantes, tais como os problemas respeitantes à imigração, à qualidade de trabalho, à pobreza e exclusão, ao ambiente e à imigração, etc.

6.5 Os Estados Unidos produzem, há várias décadas, elevado número de dados comparáveis e actualizados sobre as suas 276 áreas metropolitanas e colocam-nos à disposição de todos os interessados na Internet<sup>(1)</sup>. Visto que cada Estado-Membro possui a sua própria definição de cidade (e por vezes de metrópole) é muito mais difícil encontrar uma definição de área metropolitana que seja comum. Dado que para aplicar a estratégia de Lisboa é necessário dispor de dados fiáveis e comparáveis sobre as áreas metropolitanas europeias, o Comité Económico e Social Europeu considera que é tempo de o Eurostat as delimitar, em colaboração com os institutos nacionais de estatística e de recolher dados pertinentes.

<sup>(1)</sup> Parecer do CESE sobre «Imigração, integração e emprego», JO C n.º 80 de 30.3.2004, pág. 92.

6.6 A auditoria lançada pela Comissão no âmbito do programa Urbain II, e actualmente em fase de realização, fornecerá dados sobre as condições de vida da população nas 258 cidades e aglomerações. Este projecto representa um enorme progresso nas reflexões sobre a coesão social, mas, não permitirá obter indicadores socioeconómicos comparáveis à escala europeia sobre as regiões metropolitanas. Com efeito, os indicadores são avaliados ao nível das cidades e das aglomerações urbanas de cada país segundo a respectiva definição nacional. Os indicadores para Londres, Paris e Berlim serão avaliados dentro dos limites das respectivas regiões administrativas (Grande Londres, Île-de France e Land de Berlim).

6.7 O projecto ORATE (Observatório em Rede do Ordenamento do Território Europeu), que tem em vista um melhor conhecimento do território, está confrontado com a falta de dados económicos ao nível municipal, mas também ao nível dos NUTS III, em todo o território europeu, patenteando assim as numerosíssimas lacunas do sistema estatístico europeu.

6.8 O atrás exposto vem sublinhar que o Eurostat tem de dispor de mais recursos financeiros e humanos para produzir dados fiáveis e comparáveis sobre as cidades e as áreas metropolitanas.

6.9 Um estudo recente contendo dados extraídos de um inquérito europeu às forças do trabalho, realizado nas áreas metropolitanas da Europa do Noroeste de mais de um milhão de habitantes, merece ser divulgado<sup>(1)</sup>, pois mostra que é possível produzir, a baixo custo, numerosos dados socioeconómicos comparáveis à escala europeia, para as áreas metropolitanas de grande dimensão delimitadas por critérios comuns, utilizando um inquérito efectuado anualmente pelos Institutos Nacionais de Estatística com a coordenação do Eurostat. A título experimental, é desejável alargar este estudo às outras grandes metrópoles europeias.

## 7. Conclusões e recomendações

7.1 Na última década sucedem-se as análises e discussões em vários Estados-Membros, e também a nível regional, acerca da nova realidade que são as áreas metropolitanas na Europa. Se bem que o protagonismo nacional e internacional destas áreas seja maior do que outrora, ainda não foi devidamente reconhecido o papel que elas desempenham na execução da Estratégia de Lisboa.

7.2 As áreas metropolitanas são o local privilegiado para a realização dos objectivos económicos, sociais e ambientais da Estratégia de Lisboa, porque são os principais territórios para a formação, investigação, inovação, tecnologias de ponta, criação de actividades novas e a promoção do espírito empresarial. São

também os principais nós de transporte e de telecomunicações, o que facilita a ligação em rede das empresas, universidades e centros de investigação. O CESE sublinha que uma melhor mobilização do potencial de crescimento económico da Europa carece da participação activa de todos os agentes públicos e privados que trabalham para o desenvolvimento sustentável das áreas metropolitanas. Ou seja, tendo em consideração o papel que as áreas metropolitanas desempenham na Europa, os objectivos da Estratégia de Lisboa não serão alcançados se não forem realizados nas áreas metropolitanas.

7.3 Uma das principais razões por que os governos não prestam a devida atenção a este fenómeno prende-se com o facto de que os limites das regiões político-administrativas só raramente coincidem com os limites geográficos das áreas metropolitanas. Por conseguinte, salvo algumas excepções, não existem dados fiáveis e comparáveis à escala europeia que permitam descrever a situação socioeconómica e as dinâmicas em curso.

7.4 O CESE sublinha que a União Europeia tem todo o interesse em que:

- se definam as áreas metropolitanas dos 25 países da União;
- se produzam todos os anos dados pertinentes em todos aqueles territórios, especialmente dados dos inquéritos europeus às forças do trabalho;
- se avaliem nesses territórios os principais indicadores da Estratégia de Lisboa;
- se identifiquem neles clusters de alto valor acrescentado;
- a Comissão apresente regularmente um relatório sobre a situação socioeconómica das áreas metropolitanas.

7.5 Produzir este tipo de informações e colocá-las a disposição de todos os interessados teria resultados vantajosos, pois permitiria:

- contribuir para o reconhecimento das áreas metropolitanas e para melhor conhecer a sua realidade social, económica e ambiental;
- facilitar a avaliação dos pontos fortes e das fraquezas destes territórios à escala europeia;
- melhorar a definição e aplicação das políticas europeias e nacionais, adaptando-as às características específicas dos territórios;
- fornecer aos governos regionais e locais uma avaliação da posição dos territórios em termos de concorrência à escala europeia, porquanto a avaliação ou ainda não existe ou, quando existe, é onerosa e feita em bases pouco fiáveis;

<sup>(1)</sup> <http://data.bls.gov/servlet/SurveyOutputServlet>.

- enriquecer o debate sobre a política regional europeia, facilitando o diálogo entre todas as partes envolvidas a partir de bases objectivas;
- facultar ao sector privado informações úteis à definição pertinente das estratégias de empresas.

7.6 O CESE apoia plenamente a proposta feita pela METREX em 2003 de criar um programa europeu consagrado às áreas metropolitanas <sup>(1)</sup>. Esse programa — o Metropolitan — poderia tornar-se um fórum de encontro e de troca de pontos de vista, mas também incluir grupos de trabalho encarregados de definir e difundir as boas práticas nos domínios tratados no presente parecer.

7.7 O CESE regozija-se com a importância conferida à «competitividade» e ao nexu que o Terceiro Relatório sobre Coesão Social estabelece entre a política regional tal como foi agora definida e a estratégia de Lisboa, aspecto que se reveste de particular significado para as áreas metropolitanas. Para estas áreas, alguns dos objectivos de «competitividade» e «conhecimento» poderão ser financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

Bruxelas, 1 de Julho de 2004.

7.8 O CESE considera indispensável que se crie uma célula «áreas metropolitanas» no Eurostat, a quem caberá produzir anualmente os dados atrás referidos.

7.9 As dificuldades que possam surgir para definir os limites geográficos de todas as áreas metropolitanas para produzir informações e dados comparáveis não podem servir de pretexto à inacção. Por conseguinte, o CESE sugere que se lance, quanto antes, um programa-piloto sobre um número limitado de áreas metropolitanas, que satisfaça as recomendações acima descritas. Sugere também que o programa-piloto seja realizado em parceria entre a DG de Política Regional, o Eurostat, os institutos nacionais de estatística e as áreas metropolitanas em causa.

7.10 O CESE espera que as instituições europeias apoiem as orientações gizadas neste parecer. Por isso, o Comité deseja que, paralelamente à constituição de um fórum que reuna as áreas metropolitanas e a Comissão, este tema seja objecto de debate no Conselho Competitividade e no Conselho informal sobre Ordenamento do Território e Questões urbanas.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Roger BRIESCH

---

<sup>(1)</sup> Estudo realizado no âmbito do programa INTERREG por GEMACA (Group for European Metropolitan Comparative Analysis). Publicado nos Cadernos IAURIF n.º 135, [www.iaurif.org/en/doc/studies/cahiers/cahier\\_135/index.htm](http://www.iaurif.org/en/doc/studies/cahiers/cahier_135/index.htm).