

CAPÍTULO 1

A Economia Política da Área Metropolitana de Lisboa: uma metropolização num país fragilizado^{1*}

JOSÉ REIS

1. Introdução

Neste texto, procuro fazer uma primeira aproximação à forma de economia política que se terá tornado prevalecente na Área Metropolitana de Lisboa (AML) ao longo do presente século. Embora tenha sido sempre central na vida contemporânea do país, nas duas

¹ * Devo um agradecimento especial a João Ferrão e a José Maria Castro Caldas pela leitura de uma versão preliminar deste texto e pelos muito proveitosos comentários que me fizeram, especialmente os que têm a ver com a natureza da relação entre a evolução da AML e a do país, da condição interna desta metrópole e da relação entre tendências demográficas e tendências económicas e sociais. É também devido um agradecimento a João Pedro Ferreira, pela leitura, pelos comentários e pela disponibilização dos seus dados dos saldos naturais e migratórios entre os últimos dois censos.

últimas décadas esta região viu a sua posição redefinida, tornando-se especialmente marcante, segundo uma lógica que permite falar de unipolaridade e de fragilização dos restantes territórios e, em especial, do sistema urbano não metropolitano. Entendo que esta é uma questão de primeira ordem da nossa organização territorial atual.

Mas há, além dessa, uma segunda: o crescimento da AML assentou no «inchaço» da sua periferia,² com taxas de crescimento demográfico desproporcionadas face ao contexto recessivo do país, conduzindo a um modelo económico bloqueado, que se tornou menos criador de valor e de bem-estar, e que remunera pior a mão-de-obra de que abundantemente dispõe. Não estamos perante uma situação em que o afluxo populacional robusteça a região de acolhimento e, eventualmente, o país como um todo; pelo contrário, ambos se fragilizam.

A observação dos volumes demográficos presentes em cada território do nosso país e a sua variação entre os Censos deste século³ revelam traços incontornáveis de afluxo e de depressão. Este não é o único caminho para identificar relações interterritoriais precisas, mas é claro que estamos perante tendências e contextos materiais distintos e assentes numa variável essencial, que é a população. A forma de economia política que presumo que se localiza em Lisboa é um elemento importante para o debate. A grande questão é saber se a AML marca o país pelo deslaçamento que a sua evolução produz – nela própria e no conjunto – ou se o seu o seu papel

² Podemos estar na presença de, por um lado, processos de suburbanização e, por outro, do surgimento de novas polarizações, correspondendo a algum policentrismo da AML. Mas parece-me claro que o volume dos primeiros prevalece largamente.

³ O volume de população de cada unidade territorial há de indicar as respetivas capacidades de fixação demográfica e de constituição de um certo tipo de economia. Bem se sabe que isso depende de dois movimentos, representados pelo saldo migratório e pelo saldo natural, e que cada volume tem estruturas próprias: etária, educacional, de qualificação, de relação com o mercado de trabalho e com as atividades económicas. Não é tanto o jogo de ganhos e perdas que me interessa, mas o que ele possa indicar acerca da atividade de cada território.

corresponde a um simples efeito de sucção. Na secção 3 faço uma primeira aproximação à matéria empírica que creio ser relevante para situar o problema e dar-lhe uma resposta. A seguir, procurarei sintetizar os termos substantivos desta digressão. Entretanto, começo por formular breves notas sobre a perspectiva territorialista que adoto, e sobre o modo como o «enclausuramento» de uma região favorecida é uma hipótese que porventura não tem sido suficientemente equacionada por estas visões.

O ponto de vista que aqui adoto articula-se com a análise ainda mais intensiva que José Castro Caldas (2022) faz no capítulo seguinte, onde demonstra que a evolução salarial lisboeta sofre um processo de «convergência negativa», o qual se encontra muito diretamente ligado a uma forte alteração da estrutura do emprego, à medida que esta região se constitui num «enclave turístico» – do qual resulta, aliás, um «efeito deprimente» sobre os restantes sectores de atividade. A rápida transformação da cidade, das suas amenidades e do seu património, em valores mercantis transacionáveis sob lógicas financeiras, em que imperam a competitividade e a relação com mercados desterritorializados, tornou-se cumulativa e exauriu muitos dos seus recursos.

Entretanto, não esqueço – pelo contrário, sublinho – que há um conjunto de circunstâncias macroeconómicas que rodeiam esta trajetória, designadamente a economia política da União Económica e Monetária (UEM), que passou a ser a grande determinante do país desde a segunda metade dos anos 90 (Reis, 2018), e a economia política da austeridade, que acelerou as vulnerabilidades do país.⁴ Associo tudo isto a fenómenos como a desindustrialização, a aceleração de certas formas de dependência, a desvalorização do trabalho, a financeirização, a crescente circulação internacional de capitais, a rentabilização dos centros das cidades e do imobiliário ou da facilitação da oferta de serviços banais. E suponho que são estes contextos que explicam muito do que é aqui observado.

⁴ Remeto para o livro em que se publicou o relatório anterior do Observatório sobre Crises e Alternativas (Reis, Coord, 2020).

Defendo que os dilemas de um país periférico europeu como o nosso se acentuaram e que Portugal vive entre um cenário de aprofundamento desta condição periférica e uma alternativa de qualificação. Esta última é difícil de alcançar; para que, ainda assim, seja possível, aquilo que se vier a passar no território é essencial, através do sistema urbano não metropolitano (que constitui a sua ossatura e do qual depende a sua economia) e da revisão do modelo metropolitano da AML.

2. Notas sobre território e territórios: para uma visão de economia política sobre Portugal

A economia política – isto é, a compreensão do modo como se organiza a vida material das sociedades nos seus contextos concretos, das deliberações em que esta assenta e das formas de poder que a consolidam – tem múltiplas dimensões. Algumas das mais importantes são frequentemente ignoradas, obscurecidas e desvalorizadas. Uma dessas dimensões é o território, a sua estruturação e as suas dinâmicas, isto é, a «espessura» interna dos países. A atitude mais comum é «naturalizar» estas questões, como se elas decorressem de um estado das coisas mais ou menos espontâneo e inevitável. Às vezes, acresce o desdém ou formas displicentes de aceitação de «inevitabilidades». Por isso, usam-se categorias inócuas, ou ideias banais de geografia (interior e litoral, norte e sul, rural e urbano), quando deveriam usar-se categorias substantivas, procurando descobrir as formas de economia política que conduziram a uma determinada situação, e refletir sobre como ela pode ser alterada. Outras vezes, numa atitude com fundo assistencialista, parece entender-se que o território só é relevante para garantir o acesso a serviços de interesse geral. Com grande superficialidade, confia-se que, uma vez niveladas as oportunidades, os problemas ficarão resolvidos, não sendo importante o lugar onde isso produz resultados, nem as consequências para o conjunto da comunidade.

Ora, o território, sendo a maneira como o país se organiza – nas regiões, nas cidades, no sistema urbano (Bandeirinha, 2021), nas aglomerações demográficas e económicas, nos espaços de «baixa densidade», no uso do trabalho, nas opções produtivas e na organização do Estado – deve ser visto pelo seu significado holístico. É ele que determina o que o país pode alcançar globalmente, tanto pelas deseconomias que se evitam (e que ocorrem quando os desequilíbrios são grandes e alguns territórios ficam abaixo de limiares aceitáveis) como pelas sinergias e pelas externalidades positivas que se criam.

O território introduz-se na análise na medida em que se procure uma aproximação tanto às *estruturas substantivas* que o configuram como às *dinâmicas* de cada quadro territorial. E isso obriga a considerar as formas de vida material, os tipos de organização, os modos de criação de valor, de emprego e de rendimento, as tendências de evolução. Estas questões são multidimensionais e complexas, aconselhando a que se procure compreender o que estrutura cada realidade. Há uma epistemologia e uma ontologia do território: este é um assunto de economia política que diz respeito à organização e ao futuro do país (Reis, 2009: 227).

A reflexão sobre a natureza territorial da organização das sociedades contemporâneas é bastante recente, embora se tenham já criado «tradições» robustas.⁵ A proliferação atual de termos

⁵ Pode colocar-se a hipótese de ter sido através da economia do desenvolvimento (uma disciplina hoje muito esquecida) que as questões da aglomeração de recursos e, portanto, da sua localização ganharam um lugar no pensamento económico. Depois, compreenderam-se as consequências das interações concretas e dos seus efeitos cumulativos, expressos no território onde se realizam. Mais tarde, tratou-se de desagregar as variáveis, tornando-se a economia regional uma expressão desta tendência. Mais tarde ainda, o território ou local passaram a significar o modo como a proximidade e as interações que ela desencadeia estruturam dinâmicas produtivas e de crescimento. Dada a natureza deste texto, não cabe aqui discorrer sobre as referências teóricas que tenho em mente, tanto quanto à erudição sobre o desenvolvimento quanto à erudição territorialista.

e expressões que usam o jargão territorialista – e que inundou o próprio linguajar das políticas públicas mais convencionais – pode dar uma percepção diferente. Mas, de facto, não tem muitas décadas a ideia de que para lá do espaço, isto é, da «extensão da matéria», do conjunto de coordenadas entre as quais ocorre o movimento, há também territórios, estes entendidos como os *lugares* onde se estabelecem *interações* assentes na *proximidade*, nos quais se plasma e consolida uma realidade diferenciada. Na verdade, o conceito de espaço, duplamente anterior ao de território (no tempo e na ontologia), valoriza essencialmente a distribuição e a localização de recursos e atividades. Como muito bem ensinou António Simões Lopes, «o espaço pode definir-se a partir de um conjunto de dados económicos localizados podendo as localizações ser dispersas, porque o que dá unidade ao espaço são as suas características e a natureza das relações de interdependência» (Lopes, 1987: 29). Estas últimas são a «base da caracterização, explicação e atuação sobre o fenómeno social» (*idem, ibidem*: 28).

Mesmo quando o objetivo era apenas alcançar uma percepção da distribuição e da localização das variáveis relevantes, a introdução do espaço na economia foi trabalhosa, porque a variável tempo sempre predominou nas suas conceptualizações. Na prática económica (no planeamento e na economia do desenvolvimento), a noção de sector foi igualmente dominante; por isso, a evolução das sociedades associou-se a fenómenos como os da industrialização ou da terciarização, tal como à instalação e à gestão de infraestruturas e de equipamentos.

As ciências sociais em geral, e a economia em particular, demoraram, portanto, a introduzir o território nos seus arquétipos mentais e a apropriar-se dele de forma útil. O mesmo se passa no debate público não disciplinar e no senso comum. É útil, por isso, ter consciência dos diversos obstáculos epistemológicos que se erguem nessa viagem.

A convicção territorialista pretende enfatizar a dimensão positiva das relações internas a cada território, assumindo que elas o estruturam, o qualificam e o robustecem, originando processos

relevantes de desenvolvimento. Não se pressupõe que isso possa desqualificar outros territórios, visto que o que comanda o processo é a valorização das capacidades próprias de cada um, e admite-se mesmo que daí resultem vantagens gerais. Por exemplo, quando uma determinada «capital» – seja qual for a razão que justifique o termo – se estrutura e se consolida, gerar-se-á um «efeito de capitalidade» capaz de desencadear consequências benéficas noutros lugares.

O que a perspetiva territorialista não terá sido tão capaz de prever foi a possibilidade de um caso de intensa e favorecida territorialização do desenvolvimento conduzir, não a uma qualificação progressiva do próprio território, mas a um *efeito de concha*, isto é, a um enclausuramento desse processo, que tende a reconfigurar a sua qualidade, diminuindo-a e criando múltiplos problemas internos. Mesmo quando ganhou notoriedade a ideia de que os territórios se representam por um conjunto de ativos e de relações relevantes em que se baseia o seu desenvolvimento, terá predominado a convicção de que esse processo, sendo internamente positivo, não diminuía o de outros territórios, e eventualmente poderia ainda disseminar-se para fora. Contudo, os tempos mais recentes têm mostrado que mesmo um território dotado de condições positivas pode enclausurar a sua própria evolução, e ao mesmo tempo subtrair capacidades aos outros. A territorialização por *enclausuramento* – que inclui o enclausuramento de recursos absorvidos no exterior do território – pode, portanto, ser uma forma de organização territorial; e creio que é razoável admitir que seja este o caso da AML.

Uma pergunta crucial é, pois, esta: *como se pode compreender que haja afluxo de população a uma região, que cresce demograficamente enquanto muitas das demais registam quebras, e, ao mesmo tempo, esta região diminui a sua parte no PIB e no poder de compra do país? Como pode a sua capacidade para criar valor com o trabalho que usa evoluir menos do que a média, diminuindo o salário médio real?*

O tempo em que este texto assenta é o deste século, isto é, o de uma sociedade e de uma economia com as suas dinâmicas e a

sua organização fortemente influenciadas pelas condicionalidades de duas formas de economia política muito precisas: a que resulta da pertença à União Económica e Monetária e aquela que foi desencadeada por uma crise financeira e pela austeridade que se lhe seguiu.⁶ A UEM alterou substancialmente a lógica de crescimento e o exercício das políticas públicas e da ação do Estado: impôs limitações estritas à política orçamental, impossibilitou o exercício da política cambial, condicionou o investimento público, reduziu a política industrial à promoção da competitividade, promoveu a liberalização (libertinagem, de facto) bancária e financeira, concedendo todas as facilidades à circulação internacional de capitais. Tudo isto abriu espaço para um deslaçamento das relações internas e para uma inserção «incondicional» na esfera internacional através dos recursos mais «à mão», isto é, pelas importações, pelas exportações mais ágeis, mas menos dotadas de valor (em que se destaca o turismo), pelo endividamento, pela disponibilização de ativos a serem adquiridos pelo exterior, e até pelos aspetos simbólicos. A isto se somou uma pandemia que expôs de forma crua as vulnerabilidades do país. Nestes tempos convulsos, Portugal encontra-se entre um cenário plausível de *aprofundamento da sua condição periférica* (com consequente empobrecimento) e um outro – mais difícil, mas igualmente admissível – de *reorganização estrutural*, ou seja, de requalificação. É por estas razões que advogo uma economia política do cuidado, expressão a que dou um sentido amplo, que abranja todas as deliberações que estruturam a sociedade, nas suas diferentes escalas.

Nas duas últimas décadas ficou evidente que o lugar e o papel da metrópole lisboeta se tornaram inusitados, dando ao quadro territorial do país uma forma essencialmente *unipolar* que ele nunca tinha revelado, pois havia elementos policêntricos que, com diferentes intensidades, tinham antes persistido. A unipolaridade consiste na emergência num único lugar de um fator de diferenciação radical do território – neste caso, o acréscimo populacional, num

⁶ Remeto para o que estudei em Reis (2018).

contexto de debilitação generalizada.⁷ Esta tendência pode ter resultado da valorização de fatores de desenvolvimento de qualidade diferenciada, próprios dos territórios mais desenvolvidos e qualificados, mas está a tornar-se claro que resulta também da maior disponibilidade de recursos para uso extensivo e de uma alteração igualmente extensiva da especialização e do sistema de emprego da região da capital, tudo isso acompanhado de um uso intenso do imobiliário e do reforço das mobilidades internacionais e das transações financeiras.

Neste texto assume-se a necessidade de uma análise da economia da AML e de uma primeira aproximação à *forma de economia política* em que ela assenta. Para lá do exercício analítico, ensaiou-se uma discussão prospetiva, usando aqueles dois cenários como norte. Indicam-se já as hipóteses específicas implícitas na tarefa: a de que a especialização e o sistema produtivo e de emprego lisboeta se degradaram e precarizaram, a de que as relações sociais se tornaram mais assimétricas e desiguais e a de que o quadro territorial metropolitano revelou um «inchaço» da periferia, polarizando-se internamente. Quanto ao país, as hipóteses implícitas são: a condição periférica – e, portanto, a dependência – acentuou-se, através do reforço dos desequilíbrios nos mercados do trabalho, dos bens e dos capitais; os desequilíbrios territoriais tornaram-se em consequência mais profundos e atingiram o conjunto do sistema urbano.

É perante tais hipóteses que se discute tanto o cenário de periferização e empobrecimento quanto o de requalificação. A questão principal é esta: se a evolução recente da AML se associa

⁷ Estou consciente de que o que acontece no Algarve parece não autorizar o uso do termo unipolar. Porém, acho razoável dizer que a dimensão, o tipo de economia e as razões do afluxo demográfico nesta região têm uma relação com o resto do país que é de natureza muito diferente da que ocorre na AML. A unipolaridade de que falo é a que resulta do reforço acentuado da posição dominante de um território central, num país fortemente influenciado pelo que aí acontece.

diretamente ao quadro de crise que se tinha instalado no país (e que a pandemia reforçou), então será razoável defender que a alternativa tem de considerar, por junto, uma evolução metropolitana que requalifique esse território essencial que é a AML, pensando isso em conjunto com a evolução do país como um todo.

3. A economia política do crescimento de uma metrópole num país unipolar

A proposta que aqui faço consiste na escolha de algumas variáveis que permitam um primeiro esboço: população, acesso ao bem-estar, produto, emprego, especialização, produtividade, rendimentos e tendências salariais.

A finalidade deste exercício é saber se há razões para falarmos de uma economia política própria da AML e da sua evolução recente. Haverá nela um conjunto de tendências diferenciadas relativamente ao país?⁸ Formulo em relação a isto os seguintes argumentos: 1) a mais poderosa tendência de alteração da configuração recente do país consiste no facto de a AML, com quase 3 milhões de pessoas, se ter tornado na grande região de afluxo demográfico;⁹ 2) isso está em linha com a fragilização tanto da outra área metropolitana quanto do sistema urbano não metropolitano; 3) ao mesmo tempo, o modelo da AML assenta essencialmente em dinâmicas que incham a sua periferia e 4) fragilizam a sua capacidade produtiva, bloqueando a criação do rendimento regional e as dinâmicas salariais. Em consequência, esta unipolaridade não resulta num simples efeito de sucção, mas sim num

⁸ Não discuto aqui as semelhanças ou as diferenças que possa haver com outros países, no mesmo período ou noutros: assumo que elas existam, muitas delas revelando a nossa condição periférica à escala europeia.

⁹ A evolução que se regista no Algarve é a de uma região que representa 1/3 das 2 871 133 pessoas da AML.

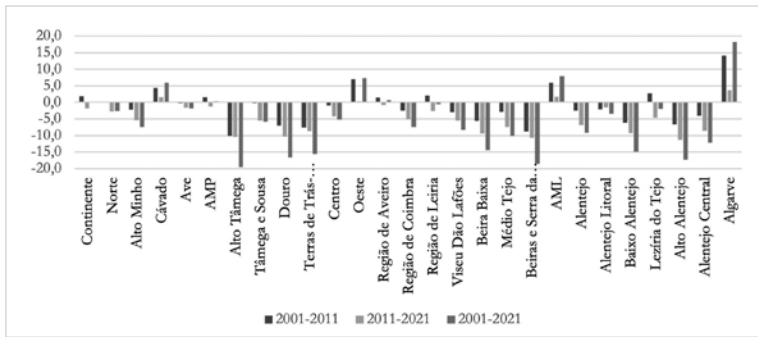
processo de deslaçamento do país, que começa na própria AML. Se encontrássemos nesta região um modelo económico e social ascendente, que consolidasse características robustas, as circunstâncias seriam diferentes e justificariam encarar o fenómeno de maneira mais otimista.

a. Uma tendência pesada: a concentração de pessoas na AML num quadro de crescimento desigual

Em 2021, o Continente português tinha 9,8 milhões de pessoas, a mesma população que no início do século XXI.¹⁰ No entanto, durante esse período o Norte perdeu cerca de 100 mil habitantes (menos 3%), o Centro 120 mil (uma queda de 5%) e o Alentejo mais de 70 mil (o que representa menos 9%). A AML regista hoje quase 210 mil pessoas a mais (um acréscimo de 8%) e o Algarve mais 72 mil (aumento de 18%). Não é difícil, pois, identificar a tendência mais pesada, aquela cujo calibre é mais marcante, influenciando o conjunto. O volume da AML dá um significado incontornável às variações absolutas, mais do que as percentagens possam sugerir.

¹⁰ Para a variável demográfica, uso os resultados provisórios dos Censos de 2021 que o INE publicou; assim sendo, este texto constitui uma atualização da análise que fiz em Reis (2020). Uma questão interessante, mas que não vou tratar aqui, é a das distâncias entre as estimativas do INE para 2020 e estes resultados censitários. Nalguns casos elas são muito significativas e será interessante compreendê-las.

Figura 1
 Variação percentual entre Censos da população, Continente e NUTS II e III



Fonte: INE; Censos da População.

A Figura 1 mostra-nos o quadro composto pelas 23 NUTS III que constituem o Continente – e que assumo serem uma escala relevante para captarmos a dimensão supralocal que estrutura o país. Privilegio na leitura a variação global ao longo das duas décadas deste século; mas convido também à observação do que se passou em censos consecutivos, isto é, em cada década do século, e que se representa nas duas colunas iniciais. O panorama é esclarecedor: há a óbvia diferenciação do Algarve, e acontece que territórios urbanos e litorais como os das regiões de Coimbra e de Leiria se juntam aos também litorais do Alto Minho e do Alentejo Litoral, ou a territórios geograficamente intermédios, como o Ave e o Tâmega e Sousa, num comportamento demográfico negativo, que o chamado «interior» amplifica. Mesmo a região de Aveiro – litoral, urbana e industrial – não cabe propriamente na categoria de territórios populacionais dinâmicos. As exceções estão no Cávado e no Oeste, um acréscimo que, contudo, é de pouco mais de 20 mil pessoas em cada caso.

A conjugação das variações percentuais com as absolutas deixa ver onde está o essencial das relações territoriais e dos modelos de organização. No quadro de regressão generalizada que o gráfico mostra, *a AML constitui-se no território dominante, sem contraponto equivalente em termos absolutos*. É neste plano que se podem avaliar as relações com as outras duas grandes regiões, o Norte e o Centro,

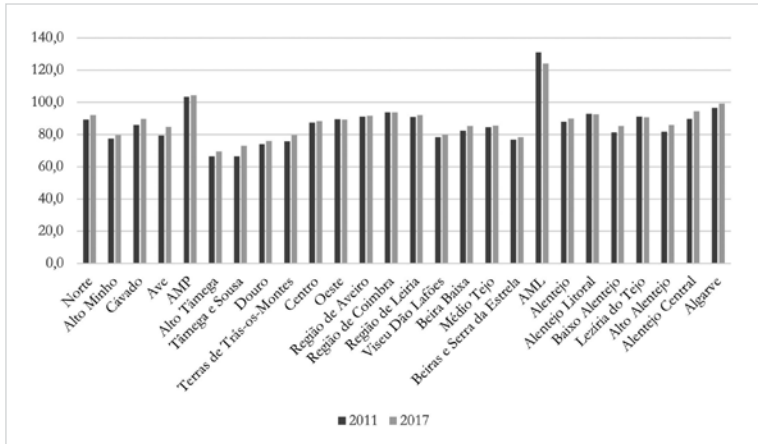
bem como o jogo de ganhos e perdas estabelecido entre elas. O acréscimo da AML neste período quase equivale à população das duas cidades médias não metropolitanas do país – Braga e Coimbra – cuja dimensão está na casa das 100 mil pessoas: é como se elas tivessem «fechado» para a sua população afluir à AML.¹¹ Usando os cálculos de João Pedro Ferreira, verifica-se que no último período intercensitário se conjugaram aqui um significativo saldo migratório interno e um significativo saldo natural.¹² Estamos, portanto, perante a combinação de absorção populacional e de dinamismo natural possibilitado por uma estrutura demográfica positivamente diferenciada, a que se junta ainda o peso dos fluxos imigratórios externos.

Para ampliar a análise, vale a pena observar desde já um indicador do acesso ao bem-estar da população: o poder de compra *per capita*. É claro que a população que se concentra na AML dispõe, em termos médios, de mais rendimentos e de mais recursos: mais de 30% acima do país em 2001 e 24% em 2017. É, no nosso contexto, uma região «rica», que se destaca de todos os outros territórios, mesmo da Área Metropolitana do Porto (AMP) e do Algarve, os únicos que se colocam na proximidade da média nacional. No entanto, o que merece particular atenção é o decréscimo, pois é mesmo *a única NUTS III em que a relação deste indicador com a média nacional diminui entre 2011 e 2017*. É de supor que isto decorra de uma evolução não positiva da vida material na região e, porventura, de uma acentuada desigualdade. Os dados que analiso a seguir apontam para isso.

¹¹ Veja-se a publicação do INE (2014) sobre a população das cidades portuguesas em 2011: Coimbra, 106 mil; Braga, 137 mil.

¹² Segundo estes cálculos, pode estimar-se que o saldo migratório da AML foi positivo: 34 mil pessoas. Como o do país foi de cerca de 16 mil, mesmo que toda a imigração tivesse sido para aquela área metropolitana, o saldo resultante das migrações internas já seria muito elevado. Entretanto, o saldo natural da AML foi próximo de 15 mil. Parece por isso claro que estas dinâmicas contribuem para uma estrutura demográfica mais jovem e mais reprodutiva.

Figura 2
 Poder de compra per capita (média nacional=100), NUTS II e III



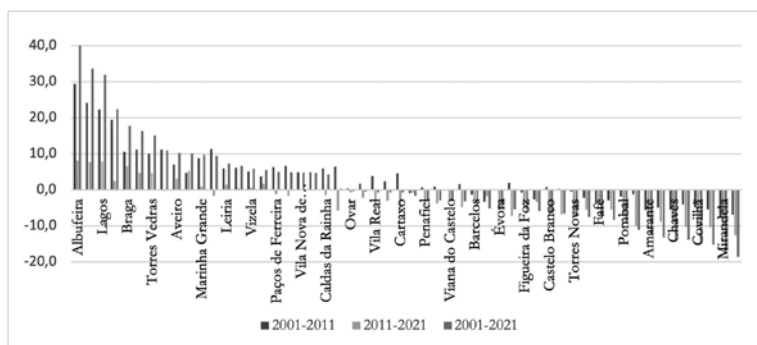
Fonte: INE, Censos da População.

b. A fragilização do sistema urbano não metropolitano e da AMP

Vejamos agora o argumento da fragilização do sistema urbano não metropolitano, que apresentei antes. Adoto uma perspectiva que consiste em olhar para o território continental destacando as aglomerações urbanas mais significativas. Numa primeira aproximação, opto por deixar de lado as duas áreas metropolitanas e por me concentrar nos municípios com cidades relevantes que seja razoável associar ao conceito de sistema urbano indicado acima, mesmo que algumas delas não estruturam um espaço próprio.

Se considerarmos a evolução demográfica dos municípios onde se localizam o que o INE (2014) retrata estatisticamente como cidades e entre elas selecionarmos as não metropolitanas, considerando apenas as que têm mais de 10 mil habitantes, o quadro que se tem desenhado ao longo deste século é o que a Figura 3 ilustra. Aparentemente, é um quadro simétrico: umas cidades aumentam, outras decrescem.

Figura 3
 Variação percentual entre Censos da população dos municípios com cidades não metropolitanas de mais de 10 mil habitante



Fonte: INE, Censos da População.

Mas importa analisar os dados em detalhe. Há uma óbvia particularidade do Algarve, que regista cinco municípios entre os dez que têm cidades de mais de 10 mil habitantes a crescer significativamente; o facto de aqui se encontrarem Albufeira ou Quarteira esclarece-nos sobre a natureza do processo. Entre os que crescem, Braga, Aveiro, Leiria e Viseu são concelhos de dimensão considerável, que permitem falar de consolidação urbana; ao mesmo tempo, todos os outros municípios de sedes de distrito, ou onde há ensino superior público, perdem população, muitos deles de forma acentuada – sobressai aqui o caso, a vários títulos significativo, de Coimbra.¹³ Entre as cidades mais pequenas, ou que não

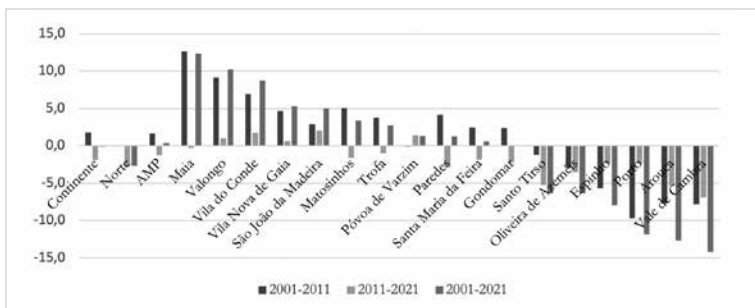
¹³ Coimbra é um caso significativo, porque é a única cidade do continente que tem mais de 100 mil habitantes e não está numa área metropolitana, nem na sua vizinhança (ao contrário do que acontece com Braga). Coimbra tem na sua proximidade cerca de 400 mil habitantes, estruturando um território intermédio entre as metrópoles de Lisboa e do Porto. Em abstrato, podia pensar-se que fosse um espaço essencial para um ordenamento urbano do país mais qualificado; pois não o é. O seu decréscimo populacional neste século foi de 5%. Perante isto, é inútil pensar que o país tem tido consciência pública esclarecida ou políticas inteligentes sobre o modo como se organiza.

dispõem de funções de hierarquia mais elevadas, há exemplos de crescimento, mas o que predomina é a perda. Se separássemos o Algarve, a simetria do gráfico desfazia-se e o sistema urbano não metropolitano do país exibiria a sua fragilização de forma ainda mais clara. Há, portanto, uma fragilização deste sistema urbano. Seria de esperar que os poderes aglomerativos das cidades contrastassem com os problemas das áreas de menor densidade, só que isso não acontece, o que dá um significado redobrado ao que observámos na AML: o problema do país não é apenas o de um interior em regressão ou o de aldeias despovoadas, mas também de muitas cidades fragilizadas.

Tratemos agora da AMP: nestas duas últimas décadas, ela só sustém a população que tinha no início do século porque o crescimento da primeira década (1,7%) compensa a perda da segunda (-1,3%). Esta metrópole não destoa, pois, do contexto regressivo da Região Norte. A distribuição municipal da população e as respetivas dinâmicas mostram como se combinam perdas e ganhos, sem que a soma seja positiva. E mostra que os municípios que a compõem não beneficiam do mesmo efeito metropolitano que encontramos na AML, onde os acréscimos são, como vamos ver, quase generalizados, o que sugere que as duas metropolizações têm naturezas distintas. O contraste visível nas Figuras 4 e 5 não carece de muitos comentários.

Figura 4

Variação percentual entre Censos da população da Área Metropolitana do Porto, dos seus municípios e do Continente

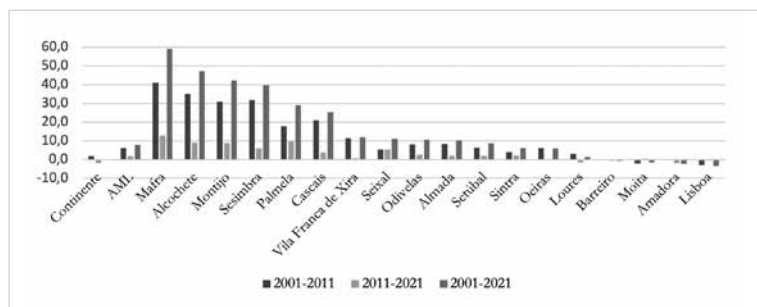


Fonte: INE, Censos da População.

c. O «inchaço» da periferia da AML

A evolução demográfica da AML acentuou o peso dos modos de vida metropolitanos e das periferias metropolitanas no país como um todo. O que se regista, em termos médios, como evolução do conjunto de uma região é determinado pelo que acontece em municípios cuja composição económica e social os aproxima da condição de subúrbios, com dinâmicas habitacionais e de reprodução social muito próprias e com exigências de grande mobilidade, as quais requerem medidas específicas de política pública.¹⁴ É certo que pode haver outras dinâmicas que denotem a formação de algum policentrismo, incluindo aquela que decorre do uso privilegiado do espaço por parte da classe abastada; mas isso é secundário relativamente à suburbanização e à gentrificação, que ganham novas geografias, depois da mais antiga, que «coroou» a cidade de Lisboa na sua proximidade, tanto na margem sul como a norte e a ocidente.

Figura 5
Variação percentual entre Censos da população da Área Metropolitana de Lisboa, dos seus municípios e do Continente



Fonte: INE, Censos da População.

¹⁴ Foi assim, a justo título, com o financiamento de passes sociais, com vista a minimizar os problemas e as desigualdades intrametropolitanas de Lisboa.

A Figura 5 mostra o contraste que se estabelece entre, por um lado, a evolução da AML e da maioria dos seus municípios e, por outro, as situações acabadas de analisar, incluindo a do Continente. O que se passou neste século assenta de forma muito expressiva no que aconteceu na década inicial. Uma hipótese que vale a pena estudar, e que corresponde a uma forte convicção minha, é que a economia política da UEM – porventura ainda mais do que a da austeridade, que, no entretanto, a reforçou – tenha constituído a grande determinante desta mutação essencial da territorialização do país. À escala municipal, o gráfico é muito claro sobre a periferização da evolução metropolitana, com todas as suas consequências. O «miolo» da metrópole, em estagnação demográfica que contrasta com o inchaço da periferia, já não se limita à cidade de Lisboa, mas estende-se às suas proximidades.

d. A especialização e o bloqueio da capacidade produtiva e de repartição de rendimentos na AML

Centremo-nos agora nas dimensões mais estritamente económicas. Vale a pena ter presentes alguns dados essenciais: na primeira década de 2000, o PIB da AML cresceu significativamente acima da média do Continente, aumentando 4,9%, para uma média de 2,6% (o *ratio* entre os dois valores é de 1,8, ou seja, quase o dobro). Já no período seguinte (2011-2019), o quadro inverteu-se: o crescimento do produto da AML foi de 8,6% e o do Continente de 13,7% (apenas 0,6 da evolução do país, portanto). A região lisboeta passou, por isso, a representar 37,7% da criação anual de riqueza no Continente, quando no início do século era 38,5% e em 2011 39,6%. Esta capacidade de criação de riqueza, antes positivamente diferenciada relativamente ao país, é agora menor e decresceu, o que pode indiciar duas coisas: a concentração em Lisboa de empresas com atividades que, em comparação com a estrutura produtiva anterior, criam menos valor e uma «resistência» do resto

do país, que não segue essa trajetória de forma tão intensa como a região lisboeta.¹⁵ Já no poder de compra tínhamos registado a mesma tendência.

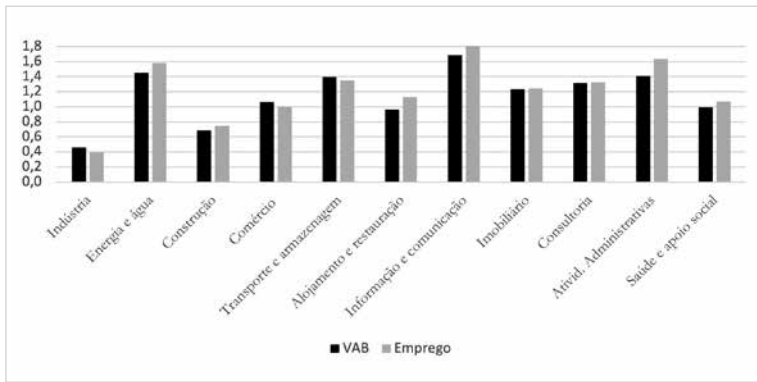
Em termos industriais, a AML é também uma região dependente do estrangeiro: em 2019, a taxa de cobertura das importações pelas exportações de bens era de 45%, contra 79% no país. Ao contrário, o Norte e o Centro tinham uma balança comercial externa de bens excedentária: aquela taxa de cobertura era, respetivamente, 128% e 115%. Em termos absolutos, o saldo negativo da balança comercial de bens de Lisboa excede o do país.

Provavelmente, é nas estruturas produtivas e de emprego que se encontram as razões para isso. O primeiro exercício a fazer é comparativo e põe em relação a região com o país. Se considerarmos as atividades que contribuem significativamente para o valor acrescentado bruto (VAB) empresarial – aquelas cujo peso no VAB total é superior a 3,9% –, a região lisboeta é muito menos industrial e menos assente na construção. Depende muito mais das atividades de informação e de comunicação (mais de 60% acima da média) do que a média continental, e depende mais (entre 20% e 50% mais) das da energia (o que não será alheio à localização de sedes de grandes empresas), dos transportes e da armazenagem, das atividades administrativas e de serviços de apoio, da consultoria e do imobiliário. Por sua vez, em 2019, o emprego nas quatro maiores empresas era 4,3% (contra 1,9% no Continente), e o mesmo acontecia já em 2011. É, portanto, uma região de grande concentração empresarial.

¹⁵ Noutros trabalhos (designadamente, Reis, 2020), comparei a evolução demográfica e a evolução do emprego nos territórios do continente e concluí que há diferenças entre estas duas variáveis, denotando-se capacidades insuspeitas na segunda.

Figura 6

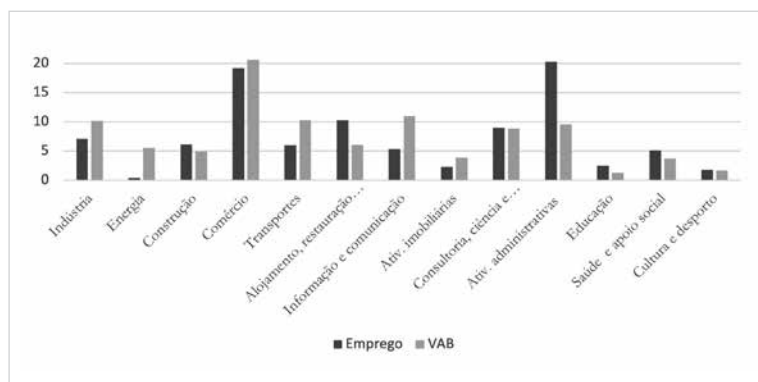
VAB e Emprego: ratio entre peso de cada setor na AML e no Continente



Fonte: INE, Sistema de Contas Integradas das Empresas.

Olhando agora para a *especialização* da AML através do peso que cada sector tem no VAB e no emprego, o primeiro dado é que a indústria não contribui para o valor criado na AML em mais de 10% (contra 37% no Centro, 33% no Norte, 24% no Alentejo e 3% no Algarve). No emprego, tem um peso ainda menor (7%). Metade do emprego na AML está nas atividades administrativas, no comércio e no alojamento, mas estes sectores também só contribuem com 36% para o VAB regional: a capacidade organizacional e de criação de valor das atividades dominantes não é, portanto, elevada. É, pois, significativo o peso das atividades «banais» na capital, sem prejuízo da sua combinação com as que habitualmente diferenciam uma região-capital, como é o caso da informação e da comunicação, de segmentos das atividades de transporte e, evidentemente, da administração pública.

Figura 7
Estrutura do Emprego e do VAB na AML, 2019



Fonte: INE, Sistema de Contas Integradas das Empresas e Ministério do Trabalho, Quadros de Pessoal.

No entanto, em termos globais, a AML contribui para a criação anual de valor do Continente numa proporção mais elevada do que aquela com que contribui para o emprego (37,7% e 28,5%, respetivamente, em 2019).¹⁶ Tem, portanto, uma estrutura produtiva positivamente diferenciada: *a sua produtividade é superior à do país*: 24% acima da média do Continente em 2019, quando em 2011 a diferença era de 32%. Os diferenciais positivos da produtividade regional estão na indústria, na energia, no comércio, nos transportes (a TAP e a CP hão de ter aqui influência), na informação e comunicação e nas atividades imobiliárias. Na verdade, nenhum outro espaço se compara à região da capital. A própria condição geral da economia nacional é absolutamente determinada por ela.¹⁷

Apesar disso, ao longo desta década a produtividade na AML decresce, facto a que não é alheia a evolução, antes analisada, da sua especialização. Isto significa que o cenário em que a região mais desenvolvida «puxasse» pelo país não se verifica; passa-se o contrário.

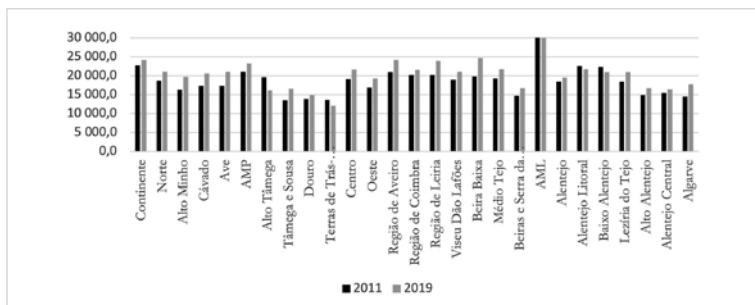
¹⁶ INE, Estimativas da População e Contas Nacionais anuais.

¹⁷ Curiosamente, tirando a AML, só a NUTS III da Beira Baixa está acima da média.

Acréscimos de produtividade houve—os generalizadamente, mas nos outros territórios, desde os de menor urbanização até aos de maior perfil urbano, neste caso centrados nas cidades médias. As Figuras 8 e 9 mostram isso bem. A maior vantagem na estrutura produtiva da AML parece, portanto, estar a degradar-se. Ao longo da última década, houve *uma variação negativa da produtividade das empresas da AML, enquanto no país ela aumentou mais de 5%*, coisa que se verificou de forma generalizada nas diversas regiões (NUTS II e III).¹⁸

Figura 8

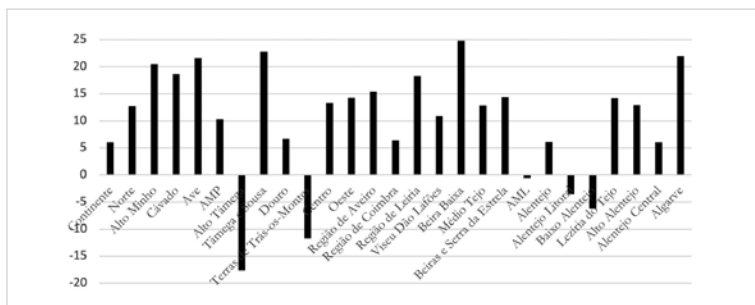
Produtividade, em euros e a preços constantes



Fonte: INE, Sistema de Contas Integradas das Empresas.

Figura 9

Variação percentual real da produtividade, 2011-2019

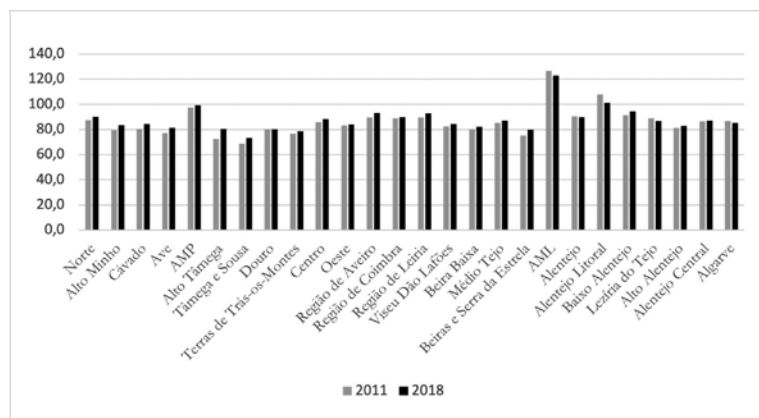


Fonte: INE, Sistema de Contas Integradas das Empresas.

¹⁸ Além da AML, as exceções à tendência geral são Alto Tâmega, Terras de Trás-os-Montes, Alentejo Litoral e Baixo Alentejo.

Uma imagem semelhante resulta da observação das remunerações médias mensais por trabalhadores: a posição de Lisboa, largamente superior, coloca praticamente todas as NUTS III do Continente abaixo da média nacional, mas apenas quatro delas passaram, em 2018, para um patamar inferior ao que ocupavam em 2011, entre elas a AML e o Algarve. Se a perspetiva for agora a das NUTS II, então o Norte e o Centro aproximam-se da média, enquanto a AML, o Alentejo e o Algarve se afastam (Figura 10).

Figura 10
Remuneração média mensal do trabalhadores em percentagem da média do Continente

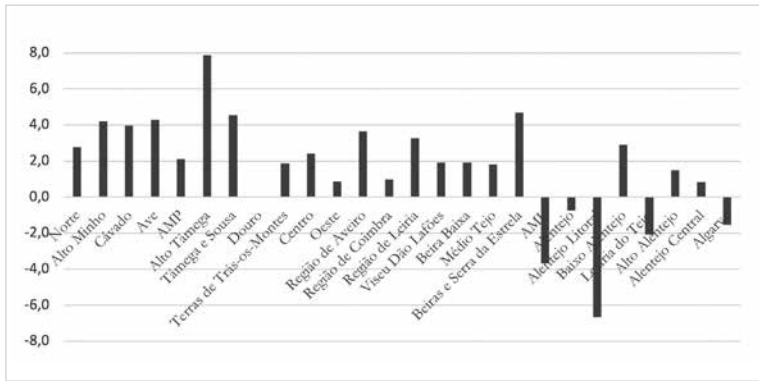


Fontes: Ministério do Trabalho, Quadros de Pessoal.

Com maior clareza, a Figura 11 mostra uma perda de quase 4% do nível remuneratório médio da AML relativamente à média do Continente. E deve sublinhar-se que o quadro remuneratório em que vivemos neste período (2011-2018) é regressivo, tanto nominalmente quanto em termos reais.¹⁹

¹⁹ Essa regressão iniciou-se em 2010. Em termos reais (Preços Constantes do PIB, Base 2016), passou-se de uma remuneração média por trabalhador de 19 390 € (o pico) para 18 782 €, com um mínimo de 18 346 € em 2016.

Figura 11
Varição percentual do nível remuneratório relativamente à média do Continente
(2011-2018)

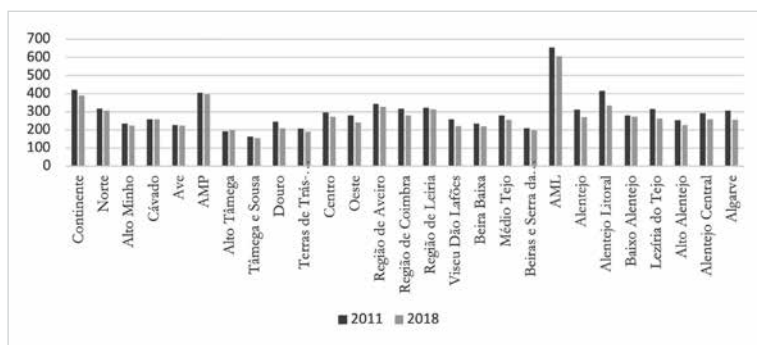


Fontes: Ministério do Trabalho, Quadros de Pessoal.

O conjunto de indicadores sobre criação de valor, produtividade e rendimento parece sólido, justificando a hipótese, que tenho vindo a formular, de bloqueio da capacidade produtiva da AML e de degradação das relações laborais. Se mais uma vez se confirma que esta é a região que apresenta maior distância entre o salário médio e o salário mínimo,²⁰ também aqui se repete a redução desta distância ao longo do período 2011–2018. É certo que não está sozinha: aconteceu isso em quase todas as regiões do país. No entanto, em termos percentuais a AML reduz tanto quanto o Continente no seu conjunto, e tem à sua frente onze NUTS II e III em que essa compressão salarial foi menor como mostram as Figuras 12 e 13.

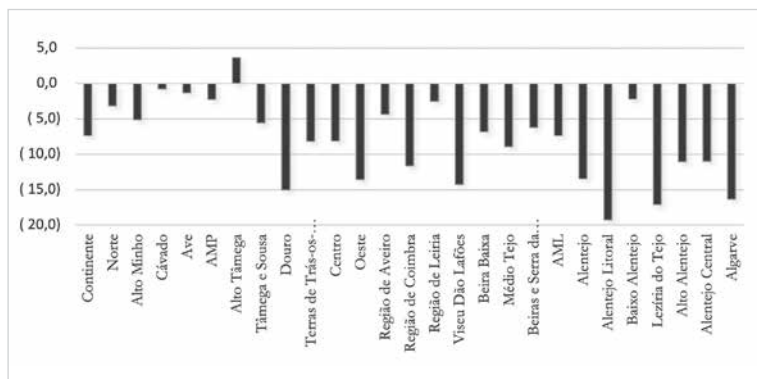
²⁰ Isso tanto pode resultar do peso dos salários elevados como de uma maior concentração à volta do salário médio.

Figura 12
Diferença entre remuneração média e salário mínimo, euros



Fontes: Ministério do Trabalho, Quadros de Pessoal.

Figura 13
Evolução percentual da diferença entre salário médio e salário mínimo, 2011-2018



Fontes: Ministério do Trabalho, Quadros de Pessoal.

3. Uma metropolização que diminui ou qualifica o país?

É possível, como se viu, estabelecer alguns termos da economia política da metropolização lisboeta e do seu papel na lógica unipolar do desenvolvimento do país neste século: afluência demográfica e uso extensivo de trabalho; deslaçamento ou dissonância

relativamente às dinâmicas gerais do país (tanto as negativas quanto as positivas); perda de posição quanto à proporção com que contribui para a riqueza do país; disponibilidade de uma estrutura de emprego e de criação de valor diferenciada e superior à média (vantagens de especialização e de produtividade) que não resulta na devida valorização; crescente dependência material face ao exterior, aprofundando os desequilíbrios nacionais; degradação das condições de funcionamento da economia, expressa na deterioração da produtividade, dos rendimentos e da estrutura salarial. E, no entanto, esta é a região onde mais condições existiriam para se qualificar, quiçá para «puxar» pelo país.

Do ponto de vista demográfico, pelo menos, a AML posicionou-se, no início deste século, de maneira muito favorável nas tendências de desequilíbrio interno do país, no quadro do que tenho designado de economia política da UEM. Esta constatação não autoriza necessariamente que se diga que esta forma de economia política favoreceu Lisboa, mas é razoável pensar-se que conduziu a uma convulsão na organização do país que teve aquele resultado, fazendo afluir pessoas à AML. A década seguinte assenta sobre tais ganhos e amplia-os.

Num primeiro momento, as vantagens demográficas traduziram-se em vantagens económicas, designadamente no maior crescimento do PIB e na diferenciação da produtividade. Porventura, esteve presente o que a «dissolução» da governação institucional da macroeconomia e das políticas públicas parecia possibilitar a um país que se tornava membro de uma união económica e monetária, dispondo de uma moeda forte e estável: maior circulação de pessoas, bens e serviços à escala europeia e uma maior inserção em cadeias de valor internacionais. A região mais forte e mais preparada procurou daí tirar proveito, deslaçando-se do país.

Porém, é hoje sabido que esse processo não era sólido para um país periférico com défices produtivos em matéria de bens, com serviços banais, com défices no mercado do trabalho, na oferta de empregos e no mercado de capitais. A lógica da financeirização das relações económicas em todos os planos, incluindo o da

reprodução social, trouxe consigo novos desequilíbrios e o aprofundamento dos antigos. Isso não impediu que, na década mais recente, com a periferização do crescimento da AML, acelerada pela economia política da austeridade, este território continuasse a acumular crescimento demográfico, insistindo no recurso ao imobiliário e numa economia de serviços banais.

Parece assim claro que a própria AML precisa de reconfiguração, requalificando a sua economia de serviços, recentrando-a territorialmente e estabilizando a periferia «inchada», retomando o uso do património urbano para o bem-estar dos seus habitantes. Será plausível que tal reconfiguração se faça em articulação com o país, pressupondo as características que aqui procurei identificar? Parece-me que só com políticas públicas com grande consciência territorial (e não assentes em conceções vulgares de «coesão» ou em dicotomias simplistas) se pode encarar esta possibilidade. O sistema urbano e a visão que sobre ele se tenha é crucial. Isso supõe que exista uma ideia para cada território pertinente (as NUTS III, no quadro de uma governação regional estabelecida através das NUTS II) e para a articulação entre eles.

Há boas razões para pensar que o quadro metropolitano lisboeta é essencial para uma mudança de qualidade no país, que mais não fosse pela paragem do arrastamento negativo que aí se tem desencadeado, mas também por se tratar de um ponto nodal das exigências positivas de transformação. Há um objetivo de uso das melhores qualificações, que precisam de dinâmicas de aglomeração e de proximidade, para as quais uma metrópole exigente com o seu modelo de desenvolvimento é essencial. Não uma metrópole que esteja ela própria muito polarizada do ponto de vista dos rendimentos, onde a presença de sectores privilegiados coexiste com uma abundante presença de gente e de atividades precarizadas. Não uma metrópole de valorização rentista das disponibilidades imobiliárias, com a qual não se cria emprego, não se redistribui rendimento e com que se acentuam as dependências relativamente ao exterior. Não uma metrópole que depende de um afluxo de pessoas e de trabalho, mas não lhes oferece um

contexto de valorização e de remuneração adequado. Imaginemos, pois, uma AML baseada em capacidade produtiva industrial qualificada, em serviços avançados e na ecologia dinâmica e diversa que é própria de cidades vibrantes, e os efeitos mobilizadores que isso teria num país como Portugal. Imaginemos uma metrópole que qualifica e se articula positivamente com o resto do país, não um polo que se desliga dele ou que o absorve pelo uso extensivo de trabalho barato. Tudo isso faria parte importante de um projeto de requalificação do país.

Ao mesmo tempo, não se pode dispensar um pensamento positivo sobre «o resto». Tudo tem de começar no governo central, que não pode desobrigar-se de refletir sobre cada território pertinente. Existirá hoje sabedoria governamental, traduzida em ação e políticas públicas, sobre o papel de cada cidade média e sobre as funções que elas podem cumprir na fixação territorial de uma vida material qualificada? Não há. Conhecem-se os termos da presença dos serviços de interesse geral no território, e da economia diferenciada e própria que há de caber a cada um? Também não.

4. Conclusão: uma alternativa de reorganização e de qualificação

Este texto assume que Portugal tem visto a sua evolução bloqueada, com aprofundamento da sua condição periférica face ao quadro europeu. O défice da balança comercial de bens, o escasso conteúdo nacional das exportações, os contínuos fluxos emigratórios (apesar do saldo positivo dos últimos anos) e os défices financeiros que conduzem ao endividamento externo bastam para o demonstrar. A isso se junta este desequilíbrio territorial e a lógica unipolar que o determina. As vulnerabilidades já vinham a acentuar-se, à medida que a economia política da UEM tornava aqueles desequilíbrios macroeconómicos mais expressivos; por sua vez, a austeridade tornou o quadro ainda mais frágil, conduzindo-nos a um modelo de organização do país com desequilíbrios novos

e até originais. É fácil apontar três: a sobre-especialização turística, a inserção do património imobiliário urbano nos circuitos da financeirização internacional e a unipolaridade metropolitana representada pela concentração demográfica na AML, especialmente na sua periferia.

O cenário de aprofundamento da condição periférica corresponde às tendências em curso, e é, portanto, o mais provável. Já o de reorganização e requalificação, sendo possível, exigiria uma ação voluntariosa, isto é, uma política verdadeiramente inovadora, concertada e planeada, que encarasse o território e os problemas aqui apontados.

Perante isto, a proposta que aqui deixo é clara: Portugal tem de encarar seriamente a reconstituição da capacidade económica, social e demográfica do seu sistema urbano não metropolitano, isto é, das cidades médias que estruturam o seu território de norte a sul, da costa à fronteira. Esta é a primeira tarefa para sairmos dos dilemas em que nos encontramos.

É nisto que consiste a opção pela qualificação do país, isto é, por uma reorganização que supere vulnerabilidades e que quebre dependências, tanto internas como externas. Esta tarefa deve cumprir-se em articulação com o que é preciso fazer na AMP, cujo enfraquecimento se tem tornado notório, no quadro de uma região Norte em perda demográfica. E também, e de forma essencial, em articulação com a AML, cuja consolidação tem de se fazer através de atividades em emprego de grande valia, com qualificação, e não da crescente disponibilidade de recursos para uso extensivo, precário e mal remunerado ou pela mercadorização do imobiliário e do seu território central urbano, tendo por consequência as dinâmicas periféricas aqui identificadas. Enfim, uma consolidação metropolitana que siga uma trajetória inversa daquela que se foi fazendo ao longo deste século.

Referências

- Bandeirinha, J.A. (2020). «Cidades e redes urbanas: o papel da(s) cidades(s) no equilíbrio do território», Reis, J. (coord.), *Como Reorganizar um País Vulnerável?* Coimbra: Actual, pp. 345-376.
- INE [Instituto Nacional de Estatísticas] (2014). *Cidades Portuguesas: Um Retrato Estatístico*. Lisboa: INE.
- Lopes, A. S. (1987). *Desenvolvimento Regional: Problemática, teoria, modelos*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian [3.^a edição].
- Reis, J. (2009). *Ensaios de Economia Impura*. Coimbra: Almedina [2.^a edição].
- Reis, José (2018). *A Economia Portuguesa: Formas de Economia Política Numa Periferia Persistente (1960-2017)*. Coimbra: Almedina.
- Reis, J. (coord.) (2020). *Como Reorganizar um País Vulnerável?* Coimbra: Actual.