

Desenvolvimento Policêntrico na Europa
Uma reflexao critica sobre um conceito de politicas normativas

Meijers, Evert

Publication date

2016

Document Version

Final published version

Published in

Boletim Regional, Urbano e Ambiental

Citation (APA)

Meijers, E. (2016). Desenvolvimento Policêntrico na Europa: Uma reflexao critica sobre um conceito de politicas normativas . *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, (14), 39-50.

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

DESENVOLVIMENTO POLICÊNTRICO NA EUROPA: UMA REFLEXÃO CRÍTICA SOBRE UM CONCEITO DE POLÍTICAS NORMATIVAS¹

Evert J. Meijers²

RESUMO

Durante a última década, o desenvolvimento policêntrico tornou-se um conceito-chave no desenvolvimento territorial europeu. Em muitos aspectos, é um conceito difuso que significa diferentes coisas para diferentes pessoas em diferentes escalas espaciais. Neste artigo, analisamos as variadas interpretações do conceito de desenvolvimento policêntrico que podem ser encontradas nas políticas relacionadas a diferentes escalas espaciais: a escala continental (europeia), a escala nacional e a escala metropolitana. É dada especial atenção aos supostos benefícios, nos círculos de políticas, da policentralidade e do desenvolvimento policêntrico. Esses são confrontados com resultados de pesquisas empíricas encontradas na literatura sobre a relação entre policentralidade e desempenho. Conclui-se que essa relação não é tão evidente como os formuladores de políticas parecem admitir. Somente na escala metropolitana, uma forma urbana policêntrica pode ser transformada em um ativo e isso requer um processo de metropolização que conduza a uma maior integração das cidades que constituem regiões urbanas policêntricas.

1 INTRODUÇÃO: O CONCEITO MULTIESCALAR DO DESENVOLVIMENTO POLICÊNTRICO

O conceito de desenvolvimento policêntrico ganhou ampla aceitação em estratégias de planejamento e de desenvolvimento territorial europeu, apesar de permanecer um pouco vago, ao possuir significados diversos para diferentes atores e em diferentes escalas (Kloosterman e Musterd, 2001; Davoudi, 2003; Hague e Kirk, 2003). Nos últimos anos, foram feitos esforços para esclarecer o conceito – por exemplo, Lambregts (2009) e Burger e Meijers (2012). Lambregts (2009) estabelece uma distinção útil entre três abordagens relacionadas, embora distintas, sobre a policentralidade. A primeira enxerga o desenvolvimento policêntrico como uma estratégia de planejamento normativo aplicada nas escalas metropolitana, nacional e transnacional – ver, por exemplo, Albrechts (2001), Davoudi (2003), Waterhout, Zonneveld e Meijers (2005). A segunda considera o desenvolvimento policêntrico um processo espacial, resultado de uma difusão de dentro para fora das funções urbanas de grandes centros para centros menores e próximos (Kloosterman e Musterd, 2001; Hall e Pain, 2006). Uma terceira abordagem considera o resultado espacial desse processo e na literatura

1. Traduzido do original em inglês por Pedro Miranda e Larissa Abreu. Revisão técnica de Maria da Piedade Morais.

2. Professor da Faculdade de Arquitetura e Ambiente Construído na Universidade de Tecnologia de Delft, Holanda. *E-mail*: <e.j.meijers@tudelft.nl>.

encontramos uma infinidade de conceitos que descrevem a configuração espacial resultante de áreas urbanas contemporâneas, como, por exemplo, regiões policêntricas de megacidades, áreas metropolitanas policêntricas ou regiões urbanas policêntricas – para uma visão geral, ver Meijers (2005).

Este artigo combina essas três abordagens e atende a dois objetivos. Em primeiro lugar, na seção dois, apresenta-se as ideias normativas sobre a relevância do desenvolvimento policêntrico conforme elas circulam entre os interessados envolvidos no processo de desenvolvimento territorial na Europa (particularmente os planejadores espaciais), focando, deste modo, três escalas espaciais distantes às quais o conceito é aplicado (europeia, nacional e metropolitana). Em segundo lugar, enfatiza-se a ligação entre o sistema urbano policêntrico (como um resultado espacial do processo) e o desempenho (seção 3). Aqui, "desempenho" pode referir-se a uma ampla gama de resultados, como sustentabilidade ambiental, bem-estar social e competitividade econômica. Em outras palavras, isso proporciona uma breve avaliação sobre a possibilidade de o desenvolvimento policêntrico/policeutralidade cumprir algumas das promessas que os formuladores de políticas assumem estarem presentes. Isso leva, então, a uma discussão sobre o valor do desenvolvimento policêntrico como conceito de planejamento (seção 4).

2 DESENVOLVIMENTO POLICÊNTRICO: UMA ESTRATÉGIA DE PLANEJAMENTO NORMATIVO

Uma política de desenvolvimento policêntrico pode ser definida como “uma política que se destina à distribuição de funções econômicas e/ou economicamente relevantes pelo sistema urbano de tal modo que a hierarquia urbana seja atenuada de maneira territorialmente equilibrada” (Meijers, Waterhout e Zonneveld, 2007). Tais políticas de desenvolvimento policêntrico estão sendo buscadas em diferentes escalas espaciais.

2.1 Políticas europeias

Fundamental na disseminação do conceito de policeutralidade pela Europa tem sido sua inclusão na perspectiva de desenvolvimento espacial europeu (ESDP, do inglês *European spatial development perspective*) (CEC, 1999), o primeiro documento de política sobre governo territorial da União Europeia (UE), ainda que informal e facultativo, acordado pelos quinze ministros da UE responsáveis por planejamento espacial e pela Comissão Europeia (*op. cit.*). O conceito de policeutralidade marcou uma mudança de paradigma no pensamento sobre a estrutura econômica e espacial da Europa. Ele substituiu o modelo de centro-periferia sugerido pela chamada *blue banana* (Brunet, 1989), frequentemente estimulado nos primeiros anos (aproximadamente entre 1989 e 1991) de cooperação entre os Estados-membros da UE e a Comissão. O conceito de policeutralidade relaciona os aparentemente divergentes objetivos de coesão no território da UE e o nível de competitividade da União em escala global (Waterhout, 2002). A ideia principal é promover o desenvolvimento das chamadas zonas de integração econômica global por toda a Europa, inicialmente com base no seu próprio potencial endógeno. As zonas de integração econômica global são “zonas dinâmicas de integração econômica global bem distribuídas ao longo do território da EU, compostas por uma rede de regiões metropolitanas acessíveis internacionalmente e seus interiores (vilas, cidades e áreas rurais de diversos tamanhos)” (*op. cit.*, p. 70, 71). A maneira usual de ver o território da UE é a de que esta é caracterizada por somente uma área que satisfaz o critério de existência de uma zona de integração econômica global, enquanto outros continentes, como a América do Norte, abrigam ao menos três destas zonas. Na Europa, esta área está localizada entre Londres, Paris, Milão, Munique e Hamburgo e,

por isso, é chamada de “pentágono”. Para a UE-15, é calculado que neste pentágono é produzido 50% do produto interno bruto (PIB) da UE por 40% dos seus habitantes em 20% do seu território. A ESDP não diz muito sobre as possíveis localizações de novas zonas de integração global e considera esse um assunto para debates futuros. Entretanto, cada nova zona de integração econômica global contribuiria para o desenvolvimento policêntrico do território europeu como um todo, enquanto cada zona exibiria uma estrutura urbana policêntrica própria (portanto, um subconceito). Mas fora dessas megarregiões ou zonas de integração econômica global, a policentralidade também é relevante. Aqui a ESDP defende a criação de redes de cidades menores, dado que a cooperação entre os centros urbanos para o desenvolvimento de complementaridades funcionais pode tornar-se o único caminho possível para conquistar mercados viáveis e manter instituições econômicas e serviços, algo que não poderia – de acordo com a ESDP – ser alcançado por cidades por conta própria.

O objetivo de compensar a excessiva concentração de desenvolvimento (oportunidades) em uma parte da Europa, por meio da promoção de um desenvolvimento mais policêntrico, tem sido levado adiante no debate atual sobre uma política de coesão territorial europeia (Faludi, 2006; EU, 2006; Cemat, 2006; 2007). Um tratado constitucional atualizado declarou a coesão territorial uma das metas da UE, porém ele não foi ratificado após vários países europeus votarem contra em referendo. Embora ideias sobre o desenvolvimento policêntrico tenham alimentado o conceito de coesão territorial, não tem havido muita referência ao desenvolvimento policêntrico nos documentos recentes da Comissão Europeia.

2.2 Políticas nacionais

Ainda que o desenvolvimento policêntrico não esteja listado como prioridade-chave nos documentos de políticas recentes da UE, o único documento verdadeiramente de política espacial (ESDP) nunca teve um sucessor. Enquanto isso, e como consequência, as ideias apresentadas na ESDP foram e ainda são muito influentes em informar as políticas de desenvolvimento espacial nacional em muitos países europeus.

Na maioria dos atuais Estados-membros da UE, a busca pelo desenvolvimento policêntrico é vista como um dos principais objetivos da política espacial ou espacial econômica (Nordregio *et al.*, 2004; Waterhout, Zonneveld e Meijers, 2005; Sýkora, Mulíček e Maier, 2009), embora nem sempre seja feita referência especificamente ao termo “desenvolvimento policêntrico”. Em 2004, dezessete países o listaram como uma importante meta de política em escala nacional, enquanto em outros o desenvolvimento policêntrico é uma meta secundária. Em alguns países “federalizados” ou “regionalizados”, policentralidade é também um objetivo importante em escala *regional* (para uma visão geral, ver Waterhout, Zonneveld e Meijers, 2005). Recentemente, outros países adotaram também tais estratégias, como, por exemplo, República Tcheca (Maier, 2009), República Eslovaca (Finka, 2009) e Croácia. Geralmente, suas percepções do que é o desenvolvimento policêntrico correspondem, em grande medida, à definição dada no início desta seção.

Embora o discurso espacial europeu, e em particular a ESDP, seja geralmente considerado como provedor de estrutura para estratégias espaciais em escala nacional e regional (ver Dabinett e Richardson, 2005), é preciso ter consciência de que, ao mesmo tempo, políticas comunitárias em curso muitas vezes possuem a marca de uma ou outra tradição nacional. Com relação ao discurso espacial europeu, a tradição francesa é um bom exemplo (Faludi, 2004). A França tem longa tradição no combate à predominância de Paris (ver Guigou, 2000; Baudelle e Peyrony, 2005). O mesmo vale para outros países europeus; por exemplo, a Irlanda tenta desenvolver “cidades de porta de entrada” (*gateway cities*) nas regiões mais atrasadas, a fim de superar a sua dependência excessiva de Dublin (Davoudi e Wishardt, 2005).

2.3 Políticas regionais/metropolitanas

Enquanto tais políticas policêntricas estão sendo aplicadas em uma variedade de escalas espaciais, no nível regional elas têm uma interpretação específica. O desenvolvimento policêntrico em escala regional habitualmente refere-se ao desenvolvimento de relações funcionais em um agrupamento regional de cidades e questões. Por exemplo, competitividade regional, estrutura regional e espacial-funcional e cooperação entre as cidades em tal região urbana policêntrica são debatidas com frequência (ver, por exemplo, Batten, 1995; Dieleman e Faludi, 1998; Kloosterman e Musterd, 2001; Meijers e Romein, 2003; Parr, 2004; Meijers, 2005; Hall e Pain, 2006). Tal conjunto de cidades próximas é muitas vezes identificado como região urbana policêntrica, a qual pode ser definida como um grupo de cidades historicamente distintas e independentes tanto administrativamente quanto politicamente, localizadas próximas umas às outras, bem conectadas por meio de infraestrutura e sem uma cidade dominante na política, na economia, na cultura e em outros aspectos (Kloosterman e Lambregts, 2001).

Ao longo da Europa, os formuladores de políticas estão desenvolvendo políticas para sustentar o desenvolvimento espacial, econômico e social dessas regiões urbanas policêntricas (Meijers, 2005), uma manifestação do processo de convergência de conteúdos e princípios das estratégias de planejamento espacial em toda a Europa documentados por Adams (2008). Isso também demonstra o grande potencial que é comumente atribuído a essas regiões. A suposição é de que tomar um conjunto de cidades relativamente pequenas ou médias e juntá-las abre possibilidades para crescimento econômico regional. Tomadas individualmente, essas cidades temem ser esquecidas, mas em conjunto seriam capazes de “jogar nas grandes ligas” da concorrência internacional (Priemus, 1994).

No que diz respeito à essência do planejamento de estratégias para regiões urbanas policêntricas, parece que novos objetivos, conceitos e instrumentos precisam ser desenvolvidos. Planejamento nessa escala pode servir a uma variedade de objetivos: angariação de recursos de um maior nível de governo (Healey, 2004); construção de coalizões entre múltiplos atores e mobilização de grupos de interessados (*op. cit.*), a fim de aperfeiçoar a capacidade de organização regional; desenvolver uma identidade regional; aumentar a sensibilização a respeito de questões espaciais que requerem uma abordagem conjunta e, como tal, iniciar a negociação adequada; criar fundos para compartilhar instalações e serviços e para atingir o mínimo necessário; desenvolver e explorar complementaridades; otimizar a diversidade espacial e proteger melhor a qualidade dos espaços abertos (Meijers e Romein, 2003); ocasionalmente, controlar processos de urbanização em escala regional (Lambregts e Zonneveld, 2004); e para melhor posicionar e vender a região (inter)nacionalmente. Em termos mais abstratos, isso pode ser expresso como o objetivo de desenvolver sinergias entre as cidades ou, em termos mais econômicos, de desenvolver benefícios de aglomeração na escala de uma rede de cidades em vez de escala individual. Será explorado, na próxima seção, se tais ambições são realistas ou não.

3 POLICENTRALIDADE E SEUS SUPOSTOS BENEFÍCIOS DE DESEMPENHO

Até o momento, estabelecemos que o desenvolvimento policêntrico é um conceito de política generalizado na Europa, e que sua popularidade deriva da policentralidade associada com a coesão e a competitividade (escalas europeia e nacional) e a possibilidade de organizar conjuntamente benefícios de aglomeração de ordem superior em uma rede de cidades (escala metropolitana). No entanto, a justificativa empírica dessas afirmações é

bastante limitada. Em parte, isso deve-se ao debate conceitual irresoluto, o qual dificultou a medição de policentralidade. A maneira de fazer isso depende se a pessoa adere a uma abordagem morfológica, funcional ou combinada (Burger e Meijers, 2012) e essa percepção pode levar a resultados diferentes (Meijers e Sandberg, 2008). Assim, o leitor é aconselhado a considerar essa questão nas publicações originais que unem policentralidade e desempenho e que são mencionadas a seguir. Aqui, revisamos (parte da) pesquisa que aborda a ligação entre policentralidade e desempenho. Enquanto há uma quantidade substancial de literatura ligando forma urbana a desempenho, a atenção explícita para policentralidade tem sido mais limitada.

3.1 Sistemas urbanos nacionais policêntricos e coesão

Nos debates europeus e nacionais, policentralidade não é apenas um termo descritivo, mas também uma postura política que prescreve um meio para promover e equalizar o crescimento econômico (Hague e Kirk, 2003). Aparentemente, os formuladores de políticas assumem uma forte relação entre o sistema urbano e a persistência de disparidades regionais. Um sistema urbano monocêntrico, com uma cidade dominante, muitas vezes a capital, dominando outras cidades, levaria à divergência; enquanto, pelo contrário, um sistema urbano mais policêntrico supostamente levaria à convergência entre as regiões. No entanto, as políticas, a nível europeu e nacional, falham ao explicar a base teórica e empírica para a suposta relação entre policentralidade e disparidades regionais.

Apesar de não ser um objetivo primordial, o projeto Espon 1.1.1 (Nordregio *et al.*, 2004) brevemente explorou as ligações entre a extensão da policentralidade de países europeus e três grandes objetivos da UE: competitividade econômica, equidade social e sustentabilidade ambiental. Os valores de referência para esses objetivos eram, respectivamente: PIB *per capita*, coeficiente de Gini do PIB *per capita* medido no nível da *nomenclature of territorial units for statistics* (Nuts) 3 e consumo total de energia para o transporte. Algumas correlações foram encontradas: países mais policêntricos tendem a ser associados a um maior PIB *per capita* e à utilização de menos energia para o transporte, por unidade. No entanto, esses países também tendem a apresentar diferenças de renda mais elevadas em cada um. Essas correlações são mais fortes para a antiga UE-15 do que para os países que ingressaram recentemente.

No entanto, um segundo estudo, o projeto Espon 1.4.3 (ULB *et al.*, 2007) apresenta resultados bastante opostos, em parte relacionados a uma medição diferente de policentralidade (Meijers, 2008a). Eles exploram as relações entre o nível de policentralidade e o desenvolvimento do PIB *per capita* em relação à média europeia em diferentes intervalos de tempo. Nenhuma correlação significativa foi encontrada, mas pela direção da correlação, parece que os países mais monocêntricos obtiveram um resultado um pouco melhor. Segundo a equipe do Espon 1.4.3, isto está de acordo com as tendências em direção à globalização que favorecem os principais pontos de serviços avançados operando em escala global.

Na prática, a coesão é geralmente equiparada a uma falta de disparidades regionais e à ligação entre policentralidade a nível nacional e a presença de disparidades regionais, que foi explorada em Meijers e Sandberg (2008). Eles descobriram que a forma do sistema urbano não desempenha um papel na explicação da persistência das disparidades regionais.

3.2 Regiões urbanas policêntricas e desempenho

Ao longo do século passado, uma grande razão para realmente buscar o planejamento metropolitano tem sido a crença de que modelos específicos de organização espacial das regiões metropolitanas (RMs) são capazes de mitigar e limitar a persistência de problemas urbanos típicos. Padrões de ajuste espacial policêntrico são considerados um remédio tanto para problemas relacionados à expansão quanto para os típicos problemas de grandes cidades. O primeiro inclui a falta de apoio para as comodidades, incluindo o trânsito ou o consumo de áreas verdes abertas, enquanto o segundo refere-se, entre outros, ao congestionamento, à falta de acesso à moradia e à concentração de poluição.

Talvez formas espaciais policêntricas realmente forneçam a solução para esses problemas, mas a verdade é que isto é um pouco mais do que um bom palpite. Enormes esforços têm sido realizados para descrever a forma urbana ou imaginar futuras formas possíveis e opções de urbanização. No entanto, com algumas notáveis exceções no campo de estudos de transporte (por exemplo, Cervero e Wu, 1998; Schwanen, Dieleman e Dijst, 2004) e de desempenho econômico (Cervero, 2001; Lee e Gordon, 2007; Meijers e Burger, 2010), quase nenhuma evidência sistêmica tem sido acumulada sobre as consequências econômicas e ambientais das formas urbanas policêntricas, muito menos o seu impacto sobre os problemas sociais urbanos (Bailey e Turok, 2001; Banerjee, 2009; Lambooy, 1998; Kloosterman e Musterd, 2001; Parr, 2004; Turok e Bailey, 2004; Cheshire, 2006; Parr, 2008; Meijers, 2008b).

Contudo, mais recentemente, com o avanço do debate conceitual, a policentralidade tornou-se mensurável, e algumas ligações com o desempenho podem agora ser desenhadas. Partindo de uma medida que combina características morfológicas e funcionais da policentralidade, Veneri (2010) constatou que a policentralidade nas RMs italianas é uma forma urbana mais sustentável ambientalmente: é associada a uma redução das emissões de CO₂ relacionadas a deslocamentos, e policentralidade não implica tempos de viagem mais longos. Na verdade, a policentralidade foi associada com uma maior proximidade entre a residência e o local de trabalho.

Porém, a policentralidade, em particular quando não acompanhada de transporte tangencial, mas radial e de sistema de infraestrutura, pode, ao mesmo tempo, significar que os mercados de trabalho podem tornar-se fragmentados, certamente para os trabalhadores de baixos rendimentos (Halbert, 2004). Na escala europeia, já foi demonstrado que um sistema urbano policêntrico não conduz a uma menor presença de disparidades regionais (Meijers e Sandberg, 2008). Esta descoberta foi confirmada recentemente por um estudo de Veneri e Burgalassi (2012), dessa vez na escala de regiões italianas. Evidências apontam inclusive o contrário: quanto maior o grau de policentralidade, mais desigual parece ser a distribuição de renda.

O estudo de Veneri e Burgalassi (2012) também explorou as ligações entre policentralidade e competitividade econômica. Foram encontradas evidências para a afirmação de que uma cidade privilegiada dominante (monocentralidade) aumenta benefícios de aglomeração. Pesquisa meta-analítica mostrou que uma cidade com o dobro do tamanho de outra, é, em média, 5,8% mais produtiva (Melo, Graham e Noland, 2009). Mais importante, verificou-se ainda que um alto grau de policentralidade funcional parece estar associado com um maior nível de produtividade no trabalho. Isto sugeriria que redes substituem a proximidade (Johansson e Quigley, 2004). Antes, Meijers e Burger (2010), analisando áreas metropolitanas dos Estados Unidos, já haviam descoberto que quanto mais (morfológicamente) policêntrica é

uma região urbana, menos presentes são os benefícios de aglomeração. Ao mesmo tempo, contudo, verificou-se que os custos de aglomeração também foram menores, já que o equilíbrio entre benefícios e custos de aglomeração era melhor em regiões urbanas mais policêntricas, levando a uma maior produtividade do trabalho. Esse é um importante achado sugerindo que as regiões urbanas policêntricas fornecem uma estrutura espacial competitiva, ainda que não possa ser comparada aos benefícios de urbanização das grandes metrópoles. Essa falta de benefícios de aglomeração manifesta-se na menor presença de funções urbanas de ordem superior; por exemplo, varejo especializado (Meijers, 2008b; Burger *et al.*, 2015). Regiões policêntricas que se saíram melhor do que outras foram caracterizadas, entre outros aspectos, por seus centros componentes estarem mais proximamente localizados, uma forte concentração relativa de varejo em um centro (distribuição menos policêntrica do varejo em relação à população), e menos concorrência dos centros de fora da região (Burger *et al.*, 2015).

Regiões urbanas policêntricas geralmente terão maior nível de diversidade do que qualquer uma de suas cidades constituintes e, como tal, serão mais resistentes em tempos de choques econômicos que podem afetar alguns setores, enquanto deixam outros intactos. Isto é válido em especial quando algumas cidades são mais especializadas em relação a outras. No entanto, esta resistência só virá à tona quando a região urbana policêntrica for um mercado integrado de trabalho e de negócios.

Os mais recentes esforços para compreender o desempenho econômico das regiões urbanas policêntricas focam o conceito de “tamanho emprestado”. Este conceito foi introduzido por Alonso (1973) para explicar uma desconexão entre tamanho e função de cidades menores que faziam parte de um complexo urbano megalopolitano. Mais precisamente, ele sugere que os locais menores podem “pegar emprestado” algum dos benefícios de aglomeração de seus vizinhos maiores, evitando os custos desta aglomeração. Mesmo na década de 1970, Alonso, fazendo alusão ao padrão de urbanização no Nordeste dos Estados Unidos, observou que o tamanho emprestado foi uma questão fundamental para a compreensão do padrão de urbanização da Europa Ocidental: processos de tamanho emprestado:

são também bastante visíveis (...) em certos padrões urbanos europeus, como os da Alemanha e dos Países Baixos, cujas cidades, muito pequenas para os nossos padrões, aparentemente atingem escala suficiente para o funcionamento de uma economia moderna por empréstimo do tamanho uma das outras. Esse fenômeno transforma a questão do tamanho e do crescimento de uma cidade por redefini-la com a inclusão, em algum grau, dos seus vizinhos (Alonso, 1973, p. 200).

Apesar da promessa de que o conceito de tamanho emprestado explicaria o padrão de urbanização nesses países, ele tem recebido apenas atenção limitada (Phelps e Ozawa, 2003), mas um estudo recente (Burger *et al.*, 2015) mostrou que o tamanho do lugar é ainda o fator mais importante para explicar a presença de comodidades culturais (representantes das externalidades de aglomeração) e que a posição relativa de um lugar em sua RM determina a sua capacidade de emprestar tamanho. Por exemplo, a maior cidade de uma RM é capaz de emprestar mais tamanho do que as relativamente pequenas, mas, ao mesmo tempo, não ser o maior local em sua RM tem consequências menos prejudiciais pela presença de comodidades culturais de alta tecnologia quando se está bem conectado a outras regiões (Burger *et al.*, 2015).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento policêntrico é algo bom e, conseqüentemente, algo que deve ser planejado? Davoudi (2003) sugeriu que o significado de policentralidade varia ao longo de

diferentes escalas. Nas escalas mais baixas de áreas metropolitanas, Davoudi (2003) considera o conceito de policentralidade principalmente como uma ferramenta analítica, enquanto que, a nível europeu, ele é usado principalmente como a expressão de uma agenda normativa, como vimos na seção 2. Com relação à agenda normativa por trás do desenvolvimento policêntrico a nível europeu e nacional, temos de concluir que, embora possam haver razões políticas muito válidas para buscar o desenvolvimento policêntrico, falta a evidência empírica de que isso levaria à competitividade e à coesão. No entanto, não podemos ser muito conclusivos, já que ainda existem poucas pesquisas nesse assunto. Contudo, teorias sobre o crescimento econômico regional também não sustentam as supostas relações entre um sistema urbano policêntrico e as disparidades regionais. Assim, isso não requer apenas a continuação de investigação empírica, mas também uma renovação das teorias.

Na escala metropolitana, em que policentralidade é considerada menos do ponto de vista normativo e mais como um recurso analítico (forma urbana), parece haver muitas boas razões para supor que regiões urbanas policêntricas (no sentido de aglomerados de cidades distintas e próximas) rendem certas vantagens. Isso não quer dizer que as regiões urbanas policêntricas funcionam necessariamente melhor do que as regiões urbanas monocêntricas caracterizadas por uma cidade dominante (ainda que tenhamos descoberto que o equilíbrio entre os benefícios e os custos de aglomeração é melhor). Porém, em comparação com um posterior desenvolvimento independente das cidades que constituem a região urbana policêntrica, certamente existem vantagens para uma abordagem mais integrada. Desta forma, o simples fato de uma região ser policêntrica não significa necessariamente que seja mais competitiva. Para que isso aconteça, ela precisa evoluir para uma rede urbana bem integrada (Meijers, 2007). Enquanto uma região urbana policêntrica pode ser basicamente identificada com base na “imagem no mapa” (um agrupamento de cidades), uma rede urbana é caracterizada por aspectos como neutralidade do tamanho, complementaridade, nodalidade, acessibilidade horizontal e fluxos bidirecionais entre as cidades, que refletem a regionalização do que antes eram locais de habitação e mercado de trabalho (Batten, 1995; Meijers, 2007). Além disso, como esses recursos melhoram a base de apoio para diversos tipos de funções urbanas na região, a extensão da especialização será maior em redes urbanas. A fim de avaliar se e em que medida uma região urbana policêntrica tornou-se uma rede integrada de cidades, vários aspectos precisam ser considerados. Isso inclui uma análise do mínimo necessário presente na região e até que ponto ela é realmente explorada, uma análise das complementaridades entre as cidades, bem como uma análise das interações entre elas (ou os atores dentro delas), como uma reflexão dos mercados regionalizados. Em outras palavras, as regiões urbanas policêntricas precisam inserir-se em um processo de metropolização (Meijers, Hoogerbrugge e Hollander, 2014).

REFERÊNCIAS

- ADAMS, N. Convergence and policy transfer: an examination of the extent to which approaches to spatial planning have converged within the context of an enlarged EU. **International Planning Studies**, v. 13, n. 1, p. 31-49, 2008.
- ALBRECHTS, L. How to proceed from image and discourse to action: as applied to the Flemish diamond. **Urban Studies**, v. 38, n. 4, p. 733-745, 2001.
- ALONSO, W. Urban zero population growth. **Daedalus**, v. 102, n. 4, p. 191-206, 1973.
- BAILEY, N.; TUROK, I. Central Scotland as a polycentric urban region: useful planning concept or chimera? **Urban Studies**, v. 38, n. 4, p. 697-715, 2001.

- BANERJEE, T. Mega-regions or megasprawls? Issues of density, urban design and quality growth. *In*: ROSS, C. (Ed.). **Mega-regions: planning for global competitiveness**. Washington: Island Press, 2009.
- BATTEN, D. F. Network cities: creative urban agglomerations for the 21st century. **Urban Studies**, v. 32, n. 2, p. 313-327, 1995.
- BAUDELLE, G.; PEYRONY, J. Striving for equity: polycentric development policies in France. **Built Environment**, v. 31, n. 2, p. 103-111, 2005.
- BRUNET, R. **Les villes européennes, report for the datar**. Paris: GIP Reclus; La Documentation Française, 1989.
- BURGER, M. *et al.* Borrowed size, agglomeration shadows and cultural amenities in Western Europe. **European Planning Studies**, v. 23, issue 6, p. 1-20, 2015.
- BURGER, M.; MEIJERS, E. J. Form follows function? Linking morphological and functional polycentricity. **Urban Studies**, v. 49, n. 5, p. 1127-1149, 2012.
- CEC – COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **European spatial development perspective: towards balanced and sustainable development of the territory of the EU**. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999.
- CEMAT – COUNCIL OF EUROPE CONFERENCE OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR SPATIAL/REGIONAL PLANNING. Resolution no 1 on polycentric development: promoting competitiveness, enhancing cohesion. *In*: CEMAT SESSION, 14., 2006, Lisbon. **Annals...** Lisbon: Cemat, 2006.
- _____. MEETING OF THE COMMITTEE OF SENIOR OFFICERS, 87., 2007, Andorra la Vella. **Annals...** Andorra la Vella: CSO, 2007.
- CERVERO, R. Efficient urbanisation: economic performance and the shape of the metropolis. **Urban Studies**, v. 38, n. 10, p. 1651-1671, 2001.
- CERVERO, R.; WU, K. L. Subcentering and commuting: evidence from the San Francisco bay area: 1980-1990. **Urban Studies**, v. 35, n. 7, p. 1059-1076, 1998.
- CHESHIRE, P. Resurgent cities, urban myths and policy hubris: what we need to know. **Urban Studies**, v. 43, n. 8, p. 1231-1246, 2006.
- DABINETT, G.; RICHARDSON, T. The Europeanization of spatial strategy: shaping regions and spatial justice through governmental ideas. **International Planning Studies**, v. 10, n. 3-4, p. 201-218, 2005.
- DAVOUDI, S. Polycentricity in European spatial planning: from an analytical tool to a normative agenda. **European Planning Studies**, v. 11, n. 8, p. 979-999, 2003.
- DAVOUDI, S.; WISHARDT, M. The polycentric turn in the Irish spatial strategy. **Built Environment**, v. 31, n. 2, p. 122-132, 2005.
- DIELEMAN, F.; FALUDI, A. Polynucleated metropolitan regions in Northwest Europe. **European Planning Studies**, v. 6, n. 4, p. 365-377, 1998.
- EU – EUROPEAN UNION. Council of the European Union. Council Decision of 6 October 2006 on Community strategic guidelines on cohesion (2006/702/EC). **Official Journal of the European Union**, L 291, p. 11-32, 21 Dec. 2006.
- FALUDI, A. Territorial cohesion: old (French) wine in new bottles? **Urban Studies**, v. 47, n. 7, p. 1349-1365, 2004.

- _____. The European spatial development perspective: shaping the agenda. **European Journal of Spatial Development**, v. 21, p. 1-22, 2006.
- FINKA, M. Sustainable territorial development and concepts of polycentricity in Slovak territorial development. **Urban Research & Practice**, v. 2, n. 3, p. 332-343, 2009.
- GUIGOU, J. L. (Ed.) **Aménager la France de 2020**. Paris: La Documentation Française, 2000.
- HAGUE, C.; KIRK, K. **Polycentricity scoping study**. London: ODPM, 2003.
- HALBERT, L. The decentralisation of intrametropolitan business services in the Paris region: patterns, interpretation, consequences. **Economic Geography**, v. 80, n. 4, p. 381-404, 2004.
- HALL, P.; PAIN, K. **The polycentric metropolis: learning from mega-city regions in Europe**. London: Earthscan, 2006.
- HEALEY, P. The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 28, n. 1, p. 45-67, 2004.
- JOHANSSON, B.; QUIGLEY, J. Agglomeration and networks in spatial economies. **Papers in Regional Science**, v. 83, p. 165-176, 2004.
- KLOOSTERMAN, R. C.; LAMBREGTS, B. Clustering of economic activities in polycentric urban regions: the case of the Randstad. **Urban Studies**, v. 38, n. 4, p. 717-732, 2001.
- KLOOSTERMAN, R. C.; MUSTERD, S. The polycentric urban region: towards a research agenda. **Urban Studies**, v. 38, n. 4, p. 623-633, 2001.
- LAMBOOY, J. Polynucleation and economic development: the Randstad. **European Planning Studies**, v. 6, n. 4, p. 457-466, 1998.
- LAMBREGTS, B. **The polycentric metropolis unpacked**. 2009. Thesis (PhD) – University of Amsterdam, Amsterdam, 2009.
- LAMBREGTS, B.; ZONNEVELD, W. From Randstad to Deltametropolis: changing attitudes towards the scattered metropolis. **European Planning Studies**, v. 12, n. 3, p. 299-321, 2004.
- LEE, B.; GORDON, P. **Urban spatial structure and economic growth in U.S. metropolitan areas**. Paper read at the 46th Annual Meetings of the Western Regional Science Association. Newport Beach: Western Regional Science Association, 2007.
- MAIER, K. Polycentric development in the spatial development policy of the Czech Republic. **Urban Research & Practice**, v. 2, n. 3, p. 319-331, 2009.
- MEIJERS, E. J. Polycentric urban regions and the quest for synergy: is a network of cities more than the sum of the parts? **Urban Studies**, v. 42, n. 4, p. 765-781, 2005.
- _____. From central place to network model: theory and evidence of a paradigm-change. **Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie**, v. 98, n. 2, p. 245-259, 2007.
- _____. Measuring polycentricity and its promises. **European Planning Studies**, v. 16, n. 9, p. 1313-1323, 2008a.
- _____. Summing small cities does not make a large city: polycentric urban regions and the provision of cultural, leisure and sports amenities. **Urban Studies**, v. 45, n. 1, p. 2323-2342, 2008b.
- MEIJERS, E. J.; BURGER, M. Spatial structure and productivity in U.S. metropolitan areas. **Environment and Planning A**, v. 42, n. 6, p. 1383-1402, 2010.

- MEIJERS, E. J.; HOOGERBRUGGE, M.; HOLLANDER, K. Twin cities in the process of metropolisation. **Urban Research & Practice**, v. 7, issue 1, p. 35-55, 2014.
- MEIJERS, E. J.; ROMEIN, A. Realizing potential: building regional organizing capacity in polycentric urban regions. **European Urban and Regional Studies**, v. 10, n. 2, p. 173-186, 2003.
- MEIJERS, E. J.; SANDBERG, K. Reducing regional disparities by means of polycentric development: panacea or placebo? **Science Regionali – The Italian Journal of Regional Science**, v. 7, n. 2, p. 71-96, 2008.
- MEIJERS, E. J.; WATERHOUT, B.; ZONNEVELD, W. Closing the gap: territorial cohesion through polycentric development. **European Journal of Spatial Development**, n. 24, p. 1-24, 2007.
- MELO, P.; GRAHAM, D.; NOLAND, R. A meta-analysis of estimates of urban agglomeration economies. **Regional Science and Urban Economics**, v. 39, n. 3, p. 332-342, 2009.
- NORDREGIO – NORDIC CENTRE FOR SPATIAL DEVELOPMENT *et al.* **Espon 1.1.1:** potentials for polycentric development in Europe. Stockholm: Nordregio; Espon Monitoring Committee, 2004. (Project Report).
- PARR, J. The polycentric urban region: a closer inspection. **Regional Studies**, v. 38, n. 3, p. 231-240, 2004.
- _____. Cities and regions: problems and potentials. **Environment and Planning A**, v. 40, n. 2, p. 3009-3026, 2008.
- PHELPS, N. A.; OZAWA, T. Contrasts in agglomeration: proto-industrial, industrial and post-industrial forms compared. **Progress in Human Geography**, v. 27, n. 5, p. 583-604, 2003.
- PRIEMUS, H. Planning the Randstad: between economic growth and sustainability. **Urban Studies**, v. 31, n. 3, p. 509-534, 1994.
- SCHWANEN, T.; DIELEMAN, F. M.; DIJST, M. The impact of metropolitan structure on commute behaviour in the Netherlands: a multilevel approach. **Growth and Change**, v. 35, n. 3, p. 304-333, 2004.
- SÝKORA, L.; MULÍČEK, O.; MAIER, K. City regions and polycentric territorial development: concepts and practice. **Urban Research & Practice**, v. 2, n. 3, p. 233-239, 2009.
- TUROK, I.; BAILEY, N. The theory of polynuclear urban regions and its application to Central Scotland. **European Planning Studies**, v. 12, n. 3, p. 371-389, 2004.
- ULB – UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES *et al.* Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire. **Espon 1.4.3:** study on urban functions. Brussels: ULB, 2007. (Project Report).
- VENERI, P. Urban polycentricity and the costs of commuting: evidence from Italian metropolitan areas. **Growth and Change**, v. 41, n. 3, p. 403-429, 2010.
- VENERI, P.; BURGALASSI, D. Questioning polycentric development and its effects. Issues of definition and measurement for the Italian Nuts-2 regions. **European Planning Studies**, v. 20, n. 6, p. 1017-1037, 2012.
- WATERHOUT, B. Polycentric development: what is behind it? *In:* FALUDI, A. (Ed.) **European spatial planning**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2002.
- WATERHOUT, B.; ZONNEVELD, W.; MEIJERS, E. J. Polycentric development policies in Europe: overview and debate. **Built Environment**, v. 31, n. 2, p. 163-173, 2005.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

EU – EUROPEAN UNION. **Territorial agenda of the European Union 2020**: towards a more competitive and sustainable Europa of diverse regions. Brussel: EU, 2007.

BURGER, M.; MEIJERS, E. J.; VAN OORT, F. Regional spatial structure and retail amenities in the Netherlands. **Regional Studies**, v. 14, issue 12, p. 1972-1992, 2014.