

# 07 La dimensión regional de las aglomeraciones urbanas brasileñas y los retos de gestión

Rosa Moura y Olga L.C. de F. Firkowski

**RESUMEN** El presente texto visa subsidiar el debate acerca de los fenómenos urbano-regionales complejos, que enlazan conjuntos de aglomeraciones urbanas y centros aislados, articulados en un sólo proceso de relaciones económicas y sociales. Toma en referencial el abordaje teórico desarrollado respecto al tema, describe configuraciones espaciales resultantes de esos fenómenos, identifica ejemplos de morfologías emergentes en territorio brasileiro, y sus relaciones con morfologías similares de otros países. Al fin, plantea los retos relacionados a la imprescindible práctica de mecanismos de gestión, compatibles a la complejidad de esas formas espaciales.

**SUMMARY** This paper discusses the emergence of complex spatialities assembling metropolitan areas, urban agglomerations and urban centers under a unique social-economic process. It considers the theoretical approach, describes morphologies, identifies Brazilian examples connected to international ones, and emphasizes a concern on the lack of management mechanisms, pointing out the challenge to get planning models and governance systems suitable to this complexity.

**Palabras clave** complejo urbano | aglomeración urbano-regional | metrópoli expandida | gestión urbano-regional | metropolización en Brasil

**Key words** urban complex | urban-regional | agglomeration | expanded metropolis | urban-regional management | metropolization in Brazil

## Rosa Moura

Geógrafa del Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), Doctoranda en Geografía por la UFPR, investigadora en la Red Observatório das Metrôpoles, Instituto do Milênio-CNPq  
E-mail: rmoura@pr.gov.br

## Olga L.C. de F. Firkowski

Profesora Doctora del Departamento de Geografía de la Universidade Federal do Paraná (UFPR), investigadora en la Red Observatório das Metrôpoles, Instituto do Milênio-CNPq  
E-mail: olgafirk@ufpr.br

**1. Introducción** No agotado el debate respecto a la metropolización en Brasil, particularmente en lo que concierne a la relación entre ese fenómeno y la creciente institucionalización de “regiones metropolitanas”, como también al desafío de practicar mecanismos de gestión adecuados a su complejidad, nuevas formas espaciales se convierten en objetos de esa reflexión.

Se identifican en el territorio brasileño espacialidades concentradoras, reuniendo en un único proceso de relaciones económico-sociales conjuntos de aglomeraciones urbanas. Ejemplo notorio es el complejo urbano metropolitano aglutinado en los alrededores de São Paulo. Además de ésta, otras espacialidades concentradoras reproducen el fenómeno de la concentración y del desequilibrio en el universo urbano brasileño. ¿Qué política territorial se estaría formulando hacia una red de ciudades comandada por dichos arreglos espaciales? ¿Se estarían construyendo esferas que vengán a operar cuestiones relativas a mesoescalas territoriales e integración nacional, o sólo reforzándose el localismo como modelo de productivización del urbano y estímulo a la competitividad?

Este trabajo busca subsidiar el debate acerca de la cuestión regional-urbana en Brasil. Inicia con una reflexión teórica, apunta las principales configuraciones existentes en el territorio nacional y discute las dificultades y posibilidades de avance e innovación en la gestión articulada en esas espacialidades urbanas ampliadas y complejas, con nítido alcance regional.

## **2. Metropolización y regiones**

**metropolitanas** Es urgente en Brasil la reflexión acerca de la gestión de espacialidades urbanas, en donde la dimensión regional ha sido evidente. Las principales “regiones metropolitanas” (RMs) han sido criadas en el ámbito del gobierno federal en la década de 1970. En 1988, la nueva Constitución Federal ha delegado a los estados la responsabilidad de mantener y/o alterar tales regiones, así como institucionalizar otras. La misma ley ha dispuesto sobre la institución, en el ámbito de la Unión, de “regiones integradas de desarrollo” (RIDEs), cuando el conjunto de municipios transpone fronteras estatales. Ambos los recortes poco están contribuyendo al surgimiento de formas de gestión innovadoras y eficientes, a pesar de la ampliación de esas regiones, tanto en número como en área. En ese sentido, es importante considerar que no todas las unidades institucionalizadas en cuanto “región metropolitana” resultan efectivamente del proceso de metropolización. La facultad de institucionalización de esas unidades, delegada a los estados federados sin parámetros que orienten su definición, ha permitido la composición de un

mosaico bastante heterogéneo de nuevas RMs, que la mayoría de las veces no tienen como polo una ciudad que, conceptualmente, merezca ser definida como metrópoli (Moura *et al.*, 2004; Moura y Firkowski, 2003).

Independientemente de su condición formal, algunos estudios buscaron identificar las aglomeraciones urbanas existentes en el territorio brasileño, con la intención de distinguir las de naturaleza metropolitana y las no metropolitanas (IPEA, 2002; Observatório, 2004). Al final de los años 1990, estudio realizado por el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2002), en convenio con el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), con la Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP) y con el apoyo de instituciones regionales de investigación, ha identificado 49 aglomeraciones urbanas, de las cuales 12 son de carácter metropolitano, según indicadores relativos al centro principal (Cuadro 1).

### Cuadro 1

Aglomeraciones urbanas brasileñas

<b>Metropolitanas</b>
Belo Horizonte, Campinas, São Paulo y Rio de Janeiro, <i>en la Región Sureste</i> ; Fortaleza, Recife y Salvador, <i>en la Región Noreste</i> ; Curitiba y Porto Alegre, <i>en la Región Sur</i> ; Brasília y Goiânia, <i>en la Región Centro-Oeste</i> ; Belém, <i>en la Región Norte</i> .
<b>No Metropolitanas</b>
Araçatuba, Araraquara/São Carlos, Cabo Frio, Guaratinguetá/Aparecida, Ipatinga, Itabira, Jundiaí, Limeira, Moji-Guaçu/Moji-Mirim, Ribeirão Preto, Santos, São José do Rio Preto, São José dos Campos, Sorocaba, Vitória y Volta Redonda/Barra Mansa, <i>en la Región Sureste</i> ; Aracaju, Caruaru, Ilhéus/Itabuna, João Pessoa, Juazeiro do Norte/Crato, Maceió, Natal, Petrolina/Juazeiro, São Luís y Teresina, <i>en la Región Noreste</i> ; Blumenau, Cascavel, Caxias do Sul, Criciúma, Florianópolis, Itajaí, Joinville, Londrina, Maringá y Pelotas/Rio Grande, <i>en la Región Sur</i> ; Cuiabá, <i>en la Región Centro-Oeste</i> .

Fuente: IPEA, 2002.

La distribución de esas aglomeraciones en el territorio demuestra que hay una densificación en el Sureste y Sur, que se interioriza en la dirección de Brasília y Goiânia, y se extiende por la costa del Noreste, indicando que el fenómeno de concentración poblacional y económica, peculiar en esas morfologías, se expande territorialmente, incorporando o criando espacialidades vecinas a las centralidades concentradoras históricamente definidas.

Hasta los años de 1970, la industria ha impuesto la lógica aglomerativa como condición básica a la producción y reproducción del capital, tornando las metrópolis centralidades fundamentales a esos procesos. Además de São Paulo y Rio de Janeiro, se han consolidado las metrópolis de Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador, Recife y Curitiba, y despuntado otras, consideradas o no en el rol de las regiones metropolitanas instituidas por Ley Federal, pero materializando inequívocamente el proceso entendido como metropolización. En las décadas de 1980 y 1990, las tendencias de reestructuración productiva han desplegado la emergencia de nuevas aglomeraciones urbanas, metropolitanas o no, señalizando que una gran mayoría de los centros no se restringe a la unidad espacial circunscrita a sus límites político-administrativos, sino configura espacialidades integradas por más de un municipio.

Con el uso de informaciones de los años 2000, dispuestas a todo el conjunto de municipalidades que conforman las aglomeraciones, el Observatório das Metrópoles,<sup>1</sup> en convenio con el Ministério das Cidades,<sup>2</sup> ha retomado el proceso clasificatorio de los grandes espacios urbanos en Brasil (Observatório, 2004). El universo de la investigación se ha constituido de todas las regiones metropolitanas institucionalizadas, regiones integradas de desarrollo y aglomeraciones urbanas no institucionalizadas, desde que polarizadas por capitales de estados, y todas las capitales que todavía no configuran aglomeraciones, en un total de 37 espacios urbanos, que agregan 471 municipios, o el 8% de los municipios del país, superando los 80 millones de habitantes, o el 45% de la población brasileña.<sup>3</sup> La mayoría de esas unidades coincide con las principales aglomeraciones de los respectivos estados.

El trabajo ha identificado los espacios de naturaleza metropolitana, ampliando la relación del estudio del IPEA (2002), así como ha demarcado espacialmente la intensidad del fenómeno de integración de los municipios a la dinámica de aglomeración,

1 El Observatório das Metrópoles es una institución que articula en red grupos de investigación de varias RMs brasileñas, bajo la coordinación del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional de la Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Informaciones disponibles en el sitio [www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br).

2 El Ministério das Cidades ha sido creado en el Gobierno Luiz Inácio Lula da Silva y está en operación desde 2003. Informaciones disponibles en el sitio [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)

3 Es importante resaltar que el proceso concentrador ocurre en distintas dimensiones. El estudio mencionado revela que se encuentran en ese conjunto el 74% del total de las ocupaciones en actividades de la "nueva economía"; el 79% de las operaciones bancarias y financieras; el 85% de las sedes de empresas destacadas entre las 300 mayores de Brasil; el 61% de la masa de rendimientos obtenidos en el año 2000; y el 30% de las personas con rendimiento *per capita* inferior a ½ salario mínimo ese año, componiendo un absoluto de 16,2 millones de personas en condición considerada de pobreza (Observatório, 2004). La Región Sureste responde por la mayor parcela de esa concentración, particularmente el Estado de São Paulo, en el cual el complejo formado por las RMs institucionalizadas de São Paulo, Campinas y Baixada Santista agrega el 13% de la población brasileña, el 19% de los ocupados en la industria y el 20% del total de rendimientos.

dimensionando el nivel de concentración de actividades en esas espacialidades y caracterizando socialmente el conjunto. Ha entendido metrópoli como la ciudad principal de aglomeraciones que se destacan no sólo por los grados elevados de concentración poblacional y económica, pero principalmente por el desempeño de funciones complejas y diversificadas, y por la extensión espacial de las relaciones económico-sociales, ejerciendo una centralidad que trasciende la propia región.

Los 37 espacios considerados han sido clasificados en seis categorías que expresan relativa homogeneidad (Mapa 1). La categoría 1 incluye sólo la RM de São Paulo, que presenta los resultados más expresivos en todos los indicadores. La RM de Rio de Janeiro compone, también individualmente, la categoría 2, con elevado desnivel entre su posición y la de São Paulo. En la categoría 3 se encuadran las RMs de Belo Horizonte, Porto Alegre, Brasília, Curitiba, Salvador, Recife y Fortaleza. En la categoría 4, las RMs de Campinas, Vitória, Goiânia, Belém, Florianópolis y Manaus. Esas cuatro categorías han sido consideradas como metropolitanas, ya que presentan indicadores con más expresividad que los de las otras categorías. Las dos otras reúnen los demás espacios, no metropolitanos.

### Mapa 1

Clasificación de los espacios urbanos - Brasil - 2000



Fuente: Observatório de Metrôpoles.

Se constata que esos espacios a veces se articulan formando complejos urbanos que expresan procesos aglomerativos, reuniendo en una misma dinámica más de una aglomeración. Dichas morfologías adquieren diferente complejidad y porte, y empiezan a motivar la intensificación de las discusiones conceptuales relativas a la proposición de denominaciones adecuadas a sus dimensiones espaciales urbanas, en las cuales el carácter regional asume posición de destaque.

De ese modo, el presente texto objetiva contribuir a la reflexión acerca de la cuestión regional-urbana en Brasil, en una visión prospectiva, cual sea, aquella que evalúa las dificultades e identifica posibilidades innovadoras a la gestión de espacialidades urbanas con dimensión regional.

### 3. Referencial teórico de la di-

**mensión regional del urbano** La reflexión sobre la concentración urbana en el mundo y las distintas morfologías de áreas concentradoras agrega al debate inúmeros conceptos que se diferencian por pequeños matices, pero convergen al entendimiento de que aumentan las “ciudades” con población superior a 10 millones de habitantes.

Scott *et al.* (2001, p.11), afirman que

Existem hoje mais de 300 cidades-regiões no mundo com população de mais de um milhão de habitantes. Pelo menos vinte cidades-regiões abrigam mais de dez milhões de pessoas. Estas variam desde aglomerações metropolitanas comuns dominadas por um núcleo muito desenvolvido, como a região de Londres ou Cidade do México, até unidades geográficas mais policêntricas como o caso das redes urbanas da Ranstad ou Emília-Romagna. Em toda a parte, essas cidades-regiões estão se expandindo vigorosamente e constituem-se em sérios desafios para os pesquisadores e os gestores de políticas públicas na entrada do século XXI.

Para los autores, el concepto de ciudades-regiones globales se asocia, entre otros, al de ciudad global de Sassen (1991). Dichas ciudades-regiones funcionan cada vez más como nodos espaciales esenciales de la economía global y como actores políticos de la escena mundial, centrales a la vida moderna. Se destacan ante un nuevo mapa del mundo que se organiza jerarquizado en escalas territoriales ínter penetradas de actividades económicas y de relaciones de gobernanza, con variación desde el global hasta el local.

Esa jerarquía se dibuja a partir de redes transnacionales extensivas como los mayores arreglos financieros y económicos; bloques multinacionales que presentan respuestas internacionales a las tensiones generadas por la ex-

pansión del capitalismo lejos de las fronteras tradicionales; Estados y economías nacionales, aún con menor grado de autonomía; sin descartar el resurgimiento de formas de organización económica y política de cuño regional, como medio de enfrentar las amenazas y las oportunidades de la globalización (con mayor expresión en algunas ciudades-regiones globales). En su base geográfica, un mosaico o archipiélago de grandes ciudades-regiones constituyen una de las principales redes estructurales de la nueva economía global, funcionando como plataformas territoriales a partir de las cuales grupos concentrados o redes de empresas disputan los mercados globales.

Ante el discurso actual de que las nuevas y avanzadas tecnologías estarían beneficiando la desconcentración y provocando la disolución de las ciudades, “num momento histórico em que alguns analistas declaram que o fim da geografia está próximo e que o mundo está se convertendo num espaço de fluxos” (Scott *et al.*, 2001, p.11), esos autores cuestionan y discuten el porqué del rápido crecimiento de las ciudades-regiones:

De fato, em vez de as cidades-regiões estarem se dissolvendo como objetos sociais e geográficos pelo processo de globalização, elas estão se tornando progressivamente centrais à vida moderna e, cada vez mais, a globalização (em associação com várias transformações tecnológicas) vem reativando a sua importância como base de todas as formas da atividade produtiva, seja na indústria ou nos serviços, seja nos setores de alta e baixa tecnologia.

Desde que essas mudanças se iniciaram, vem se tornando evidente que a cidade, no sentido estrito, constitui uma unidade menos adequada ou viável da organização social local que as cidades-regiões ou redes regionais de cidades. (Scott *et al.*, 2001, p.11)

Ejemplo de ciudad-región analizado por Soja (1994 y 2002) es Los Ángeles, que en la virada del siglo XIX al XX no detenía más de 100 mil habitantes, pero ya presentaba una estructura policéntrica. Dicha estructura se ha transformado, en los años de 1960, en una extensa constelación de pequeños núcleos industriales, que se han convertido en el corazón económico de una ciudad fordista, sin estimular el crecimiento del área central, pero asociados a una suburbanización dispersa –de tal forma que Los Ángeles ha llegado a ser descrita como “sessenta subúrbios em busca de uma cidade” (Soja, 1994, p.156). Hoy son cuatro grandes ciudades exteriores, sin topónimos y poco conocidas, incorporando, cada una, decenas de pequeñas ciudades.

El desarrollo reciente, a cuyo tejido urbano Soja (2002) atribuye la formatación de una “post-metrópolis”, resulta de un conjunto de reestructuraciones causales:

(i) descentralización y recentralización geográfica con la creación de exópolis, o ciudad de afuera, en el sentido de ciudad exterior en oposición a interior, o aún ciudad “que ya no es”, ex-ciudad – un doble sentido que se refiere a la desconstrucción de lo que es urbano y suburbano, relocalados por

aglomeraciones urbanas completas, multifuncionales, densas y diversificadas, que tornan indistintos ciudad vieja/suburbio nuevo, o urbano/suburbano;

(ii) complejo modelo de desindustrialización fordista y reindustrialización post-fordista, con procesos de cambios morfológicos, en la división social del trabajo y en la organización de la tecnología industrial, induciendo nuevas geografías industriales y caracterizando el desarrollo desigual de la metrópoli;

(iii) formación urbana mundial o globalización/localización, en especial la periferización del centro, asociando internacionalización de la metrópoli, inversiones extranjeras, migración masiva, multiculturalismo, y provocando la “emergência, dentro de seus limites, tanto de uma preeminente cidade primeiro-mundista de capital global, quanto de uma gigantesca cidade terceiro-mundista do trabalho global.” (Soja, 1994, p.161-162).

Estas tres reestructuraciones, que se reproducen análogamente en las principales ciudades del mundo, exigen mirar la metrópoli globalmente. Provocan, como consecuencia, impactos en la estructura socioeconómica, en las relaciones de clase, en la estratificación de la renta, en la organización del trabajo y del mercado inmobiliario, y en la propia naturaleza de la producción social y del consumo de bienes y servicios metropolitanos.

Alterada en forma y contenido, la post-metrópolis, o la exópolis,

é assim uma peça-chave da nova urbanização que está transformando não só as geografias urbanas como também as maneiras pelas quais conceitualizamos e tentamos compreender a natureza do processo de urbanização. Já não nos podemos satisfazer com uma simples divisão binária de cidade e subúrbio, centro e periferia, que implica uma clara polaridade na qual a primeira é ‘dominante’ e a segunda ‘dependente’. Em vez disso, devemos cada vez mais encarar a nova metrópole regionalmente, como um complexo mosaico geográfico, senão um caleidoscópio, de modelos de desenvolvimento desigual em rápida mutação. Para alargar essa perspectiva regional, é mister ir além da reestruturação da forma urbana a fim de explorar outras dimensões da reestruturação e pós-modernização urbanas contemporâneas. (Soja, 1994, p.158)

En una perspectiva semejante acerca de la realidad urbana del final del siglo XX, Borja y Castells (1997, p. 49-50) denominan “megaciudades” las gigantescas aglomeraciones urbanas, apuntándolas como fenómeno urbano de más distinguida relevancia en el siglo XXI. Según los autores, las megaciudades no se definen por el porte sino por sus nodos con la economía global, ya que “en su territorio concentran las funciones superiores de dirección, producción y gestión del planeta; los centros de poder político; el control de los medios de comunicación; la capacidad simbólica de creación y difusión de los mensajes dominantes”.

Su singularidad no se debe al hecho de que constituyen centros dominantes de la economía global, pero sí puntos de conexión que, debido justo a esa condición, atraen más y más población. Los autores resumen las contradicciones existentes en esas ciudades cuando dicen que ellas reúnen lo mejor y lo peor de la sociedad.

Las megaciudades son constelaciones territoriales discontinuas hechas de fragmentos espaciales, de parcelas funcionales y segmentos sociales. (La) era de la información es ya, y será cada vez más, la era de las megaciudades (...) por las siguientes razones:

- a) las megaciudades son los centros de dinamismo económico, tecnológico y empresarial en sus países y en el sistema global. (...)
- b) son los centros de innovación cultural, de creación de símbolos y de investigación científica (...)
- c) son los centros del poder político, incluso en los casos en los que el gobierno reside en otras ciudades (...)
- d) son los puntos de conexión del sistema mundial de comunicación. (Borja e Castells, 1997, p.53)

Castells (1999, p. 437-439) añade que

“a localização do nó conecta a localidade com toda a rede; (...) alguns lugares podem ser desconectados da rede, e seu desligamento resulta em declínio imediato e, portanto, em deterioração econômica, social e física”. Mientras algunos lugares están desconectados, otros pueden estar conectados a la red y, consecuentemente, vivir el proceso inverso, o sea, de expansión económica, social y física. Para Castells (1999, p.439), “os principais processos dominantes em nossa sociedade são articulados em redes que ligam lugares diferentes e atribuem a cada um deles um papel e um peso em uma hierarquia de geração de riqueza, processamento de informação e poder, fazendo com que isso, em última análise, condicione o destino de cada local”.

Se observa que en los casos de las ciudades-regiones, ciudades globales y megaciudades, la globalización de la economía aparece como un presupuesto a las transformaciones apuntadas para el cuadro urbano de las grandes ciudades, sea en nivel interno (intraurbano) o en el nivel de las relaciones con otras ciudades (interurbano).

Veltz (1996) destaca que la economía territorial en red no es nueva. Lo que es nuevo es la acelerada transformación en el modo de competencia entre firmas, y cambios en la estructura territorial en los sistemas de flujos mundializados. Apunta que la “metropolización de la economía” se afirma como la tendencia principal de la década, como resultado de los movimientos de recentralización del poder y reconcentración de la riqueza. La concentración urbana (metropolitana) retoma su rol estratégico en la atracción y fijación de activos, en la valorización del capital, ahora como nexo, por excelencia, de las articulaciones que se procesan con la globalización de la producción,

del consumo y de los circuitos financieros. En ese aspecto, alude a “economía de archipiélago”, compuesta por zonas, polos y redes, en movimientos que dibujan una geografía compleja y paradójica.

Ascher (1995) también reconoce la configuración de nuevas morfologías y avanza en la percepción de que dinámicas urbanas contemporáneas engendran espacios que trascienden concepciones restrictas de aglomeraciones, áreas metropolitanas, conurbaciones, regiones urbanas, bacías de hábitat, de empleo, de ocupación, ciudades-regiones, megalópolis o ciudades globales. Atribuye a esos nuevos espacios el concepto de metápolis, algo que etimológicamente ultrapasa y engloba la *polis*. Precisamente, son metametrópolis o espacios metropolizados, cuyo conjunto engloba zonas metropolitanas,

um conjunto de espaços onde todos ou parte dos habitantes, das atividades econômicas ou dos territórios estão integrados no funcionamento cotidiano (ordinário) de uma metrópole. Uma metápolis constitui geralmente uma só bacía de empregos, de habitantes, de atividades. Os espaços que compõem uma metápolis são profundamente heterogêneos e não necessariamente contíguos. Uma metápolis compreende ao menos algumas centenas de milhares de habitantes. (Ascher, 1995, p.14)

Relacionadas al desarrollo de los transportes rápidos, enflaqueciendo las jerarquías urbanas del tipo “christalleriana” y colocadas en perspectiva histórica, la metropolización y, más recientemente, las metápolis no aparecen como fenómenos contingentes sino como formas avanzadas de un proceso de urbanización histórico y continuo, aunque con “retrocesos” y “bifurcaciones diversas”.

Assim situada, a metropolização aparece como uma ‘etapa’ ou uma ‘fase’ num processo de urbanização supra-histórico, e a metápolis como uma forma urbana co-estruturada pelo uso de novas técnicas de comunicação, de conservação e de deslocamento dos bens, pessoas e informações. Para dizer de outro modo, metropolização e metápolis constituem um quadro no qual jogam ou jogaram duravelmente as ‘forças’ econômicas, sociais, políticas e culturais. (Ascher, 1995, p.17)

Benko (2002) también describe la reorganización del espacio mundial como “metropolización”, dado el crecimiento, potencia y riqueza cada vez más concentrados en un número limitado de grandes polos. Retrabajando la idea de la economía de archipiélago de Veltz, Benko (2002, p.46) indica “a emergência, em escala planetária, de um ‘arquipélago megapolitano mundial’, organizado em torno de megalópoles norte-americanas e do sudeste asiático”.

Esas formas urbanas complejas no se restringen a los países centrales. Mattos (2004) demuestra que las tendencias identificadas a las principales aglomeraciones

metropolitanas latinoamericanas sugieren que, más que la identidad que las particulariza, las mutaciones por las cuales están pasando en mucho se aproximan de las vividas por las metrópolis de esos países, especialmente las norteamericanas. El avance del proceso de globalización, particularmente bajo influjo simultáneo e intensamente interrelacionado a la reestructuración productiva, difusión e internalización de las nuevas tecnologías de información y comunicación, ha modificado la organización y el funcionamiento de esas aglomeraciones, transformando sus articulaciones externas, así como su propia dinámica y configuración interna.

El autor observa que las áreas metropolitanas principales se han constituido en nodos de la dinámica económica globalizada, articulándose a un modelo celular en red. Se verifica una revalorización del rol de esas áreas, una recuperación de su crecimiento y expansión, y una magnífica transformación, con base, por un lado, en una amplia dispersión territorial de las distintas células o nodos de las redes transfronterizas (RTF) y, por otro, en la concentración, en determinados sitios, de funciones de comando y coordinación, así como de una diversidad de nodos, principalmente productivos, financieros y comerciales.

En otras palabras, al globalizarse, las RTF debieron dispersar sus nodos, pero también concentrarlos en un determinado número de lugares estratégicamente seleccionados. Saskia Sassen (2002: 8) apunta con claridad las razones de este fenómeno:

“[...] las nuevas tecnologías de la comunicación favorecen la deslocalización de las actividades de producción; pero, en la medida en que esta dispersión se produce en un sistema económico que se caracteriza por una concentración siempre mayor del control, de la propiedad y de la apropiación de la ganancia, las nuevas tecnologías dan también una importancia determinante a las funciones centrales de dirección de las grandes firmas mundiales” (Mattos, 2004, p. 163-164).<sup>4</sup>

Por más que se refuerce la centralidad metropolitana, la presencia de las carreteras, favoreciendo flujos de personas y cargas, y reduciendo la importancia de las distancias, induce a la expansión y a la articulación espacial de las aglomeraciones, “contribuyendo a afirmar una morfología territorial de tipo tentacular en la mayoría de estas ciudades y a fortalecer la tendencia a la *metropolización expandida o dilatada*” (Mattos, 2004, p.170, destacado en el original).

En ese proceso de dilatación, concentraciones vecinas a la metropolitana, favorecidas por los flujos resultantes de la economía de aglomeración, han sido incorporadas a la expansión, tornando el proceso todavía más complejo. Factores

<sup>4</sup> Ha sido mantenida la cita de la publicación en portugués, pero transcrito del texto original del autor, presentado en el Seminario Nacional “Metrópolis: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito”, que se realizó en Rio de Janeiro, del 5 al 9 de agosto de 2002.

objetivos y subjetivos explican un dinamismo desigual entre los municipios de esas áreas continuas, desencadenando la metropolización expandida, que trae consigo un cambio de escala impulsor de una movilidad interna cada vez más notable, junto a elevados costos económicos y ambientales (Mattos, 2004).

Más que eso, como observa Veltz (2001, p.143), la extensión de los lazos metropolitanos con *hinterlands* nacionales y regionales abarca espacios que se identifican cada vez más a “fardos que perturbam inutilmente o dinamismo das zonas mais avançadas”. Con profundas particularidades internas, aunque el conjunto manifieste elevada agregación de valor, siempre hay municipios que presentan indicadores de baja productividad, carencia y absoluto aislamiento del proceso dinámico de sus cercanías. Estas informaciones confirman que la expresividad de relaciones entre puntos del territorio ofrecen a algunos ventajas comparativas al nuevo patrón de inversiones, en detrimento de otros, sean municipios, regiones enteras, o partes de grandes centros, que a pesar de ubicados en proximidad, siguen privados de relaciones que vengan a construir una cohesión.

Otra forma de organización reticular, la ciudad difusa, descrita por Indovina (1990), presenta morfología resultante de una dispersión urbana, como la que analiza en la región del Véneto en los años 1970 y 1980, sintetizando un fenómeno que articula elementos físicos, económicos, sociales y culturales. Esa morfología, comparable a la de otras regiones de la propia Italia, es análoga a la periurbanización, en Francia, a las *edge cities*, en los Estados Unidos, etc. Diferentemente de una forma autónoma e independiente de organización, la ciudad difusa se constituye en la transformación o evolución de un modelo distinto de ocupación del territorio, que tiene más relación con la hipótesis de una forma evolutiva.

La ciudad difusa se caracteriza por una organización del espacio en una red de pequeños y medios centros urbanos. Presenta baja densidad edilicia, baja especialización funcional del territorio, usos predominantemente urbanos, sistema complejo y difuso de prestación de servicios urbanos, vida aparentemente autónoma de los fragmentos, pero con fuerte integración entre sí, y elevada movilidad de la población. Para el autor, esos elementos guardan relación con la ciudad concentrada, por lo menos en lo que se refiere a la contemporánea multicentralidad, a la autonomía de fragmentos –no obstante relacionados a una misma lógica de funcionamiento en la ciudad– y al uso de la ciudad por no moradores, por lo tanto caracterizando elevada movilidad. El enlace de convergencia –no de identidad– entre esos dos arreglos urbanos se da, fundamentalmente, por el elemento *funcionalidad*. A despecho de una estructura organizativa antagónica del territorio, Indovina (1990) admite, incluso, la hipótesis de integración funcional entre ciudades difusas y ciudades concentradas.

Las morfologías apuntadas encuentran resonancia en los fenómenos urbanos de mayor complejidad, evidenciados en el territorio brasileño, como también ofrecen elementos explicativos respecto a su origen, configuración espacial y dinámica contemporánea.

#### 4. La aprehensión de las mor-

**fologías urbano-regionales** El “Atlas do Censo Demográfico de 2000” (IBGE, 2003) presenta una cartografía representativa de la mancha de ocupación, según densidad demográfica, de algunas espacialidades brasileñas, entre las cuales, además de las aglomeraciones metropolitanas principales, se destacan ejes de ocupación en continuidad, tornando próximos los límites de expresivos conjuntos de centros. Se muestran emblemáticos los mapas referentes al complejo metropolitano paulista, con nítidos vectores desde São Paulo en la dirección de Campinas, Sorocaba y Vale do Paraíba; y, consideradas las escalas, los mapas referentes a los ejes Brasília/Goiânia, Londrina/Maringá y Joinville/Jaraguá do Sul/Florianópolis, describiendo amplias extensiones reticulares.

Estudio realizado para la Región Sur (Ipardes, 2000) agrega otros indicadores, además de los presentados por el IBGE, y apunta la configuración de un conjunto significativo de aglomeraciones urbanas con tendencia a articularse entre sí, como el complejo formado por la aglomeración metropolitana de Porto Alegre, que espacialmente se articula a la aglomeración urbana de Caxias do Sul y a pequeñas aglomeraciones del entorno, como Santa Cruz do Sul, Lajeado/Estrela, Gramado/Canela. El estudio también destaca la mancha reticular del eje noreste catarinense a lo largo de la BR 101, que aproxima las aglomeraciones urbanas de Joinville, Itajaí, Blumenau y Florianópolis; y la de las aglomeraciones de Londrina y Maringá, juntamente con otras centralidades satélites a esas aglomeraciones, en el norte del Paraná. Estudios recientes (Ipardes, 2004; Ipardes, 2006) se refieren a la articulación de la aglomeración metropolitana de Curitiba con la aglomeración discontinua de Ponta Grossa y con la ocupación continua del litoral paranaense, esta centralizada por Paranaguá.

Esas espacialidades demuestran que existen procesos con resultados distintos en la morfología urbana brasileña, cada vez más enredada y distante del dibujo en secuencia de anillos concéntricos a un polo principal –dibujo que caracteriza todavía muchas de las aglomeraciones urbanas. Estos resultados son distintos también del proceso de fragmentación de un núcleo metropolitano en múltiples y nuevas centralidades, que aparentemente adquieren vida propia. Dichos procesos remiten a la metropolización expandida o dilatada de Mattos (2004), a la ciudad difusa de Indovina (1990) y a embrionarias ciudades-regiones de Scott *et al.* (2001), y extrapolan, matizados por un estrechamiento regional de las relaciones preexistentes, intrínsecamente y entre espacialidades, transformadas bajo nuevas dinámicas, desencadenando otras formas complejas.

Las aglomeraciones y los centros articulados del norte del Paraná y del

noreste de Santa Catarina resultan en morfologías algo difusas cuando tomadas en conjunto. Con orígenes distintos, ambos se desarrollaron a partir de pequeños núcleos ubicados en proximidad, unidos por actividades específicas de su proceso de ocupación.

En el norte paranaense, la distribución de los núcleos ha sido idealizada en el ámbito del proyecto de colonización llevado a efecto por la Companhia de Terras do Norte do Paraná (después, Companhia Melhoramentos do Norte do Paraná), en plena expansión de la frontera agrícola del café. Su conjunto de centros se ha desarrollado como parte del planeamiento de una red de ciudades interconectadas por una estructura vial, integrada a los grandes centros del país. Ese proyecto ha logrado la construcción de núcleos poblacionales a lo largo de la línea del ferrocarril, manteniendo regularidad y patrón en la distancia entre ellos, con ciudades principales en intervalos de 100 km, y pequeños núcleos en intervalos de 10 ó 15 km. Los centros principales han sido concebidos como prestadores de servicios y los demás núcleos, direccionados al abastecimiento de la población rural (Mendes, 1992).

El noreste catarinense consolida su red de aglomeraciones apoyado en la localización de fábricas en un proceso de industrialización también nacido en la época de la colonización del Estado. Pautado en segmentos especializados y geográficamente dispersos, ha estructurado centros urbanos importantes en varias regiones catarinenses. Entre los centros espacialmente articulados de la porción norte/noreste, Joinville polariza el segmento de la industria metalmecánica, Blumenau, el de la textil, beneficiándose de los puertos de São Francisco do Sul e Itajaí, que han garantizado soporte a los flujos de producción. Ese perfil se consolidó en los años 1960 y 1970, con fuertes transformaciones, no solamente en el desempeño de los sectores, como en la dinámica de urbanización del Estado (Cunha, 2001). No obstante Joinville se haya tornado el municipio más poblado de Santa Catarina, Florianópolis ha intensificado su función político-administrativa, agregando un relevante sistema de agencias gubernamentales, instituciones financieras, de comunicaciones y universitarias. Ese conjunto de aglomeraciones y centros, favorecido además por la expansión de la actividad turística, ha inducido a lo que se llama de un proceso de “litoralización” del Estado, apuntando la expansión de la articulación espacial en dirección a pequeñas aglomeraciones de Tubarão y Criciúma, en la porción sur del litoral catarinense, también en las márgenes de la BR 101 (Mosimann, 2004) –tendencia que seguramente se confirmará cuando ocurra la duplicación de ese tramo de la carretera.

Orígenes también distintos dan forma a las aglomeraciones espacialmente articuladas alrededor de Curitiba y Porto Alegre, ejemplos fuertemente asociados a la idea de metrópoli expandida. Los cambios percibidos en el orden de la configuración de nuevas espacialidades en el interior de la aglomeración metropolitana de Curitiba se debieron, en gran medida, a un proceso de desconcentración o de expansión física del área dinámica de la industria de los dos principales distritos industriales metropolitanos

(Curitiba y Araucária), en dirección a municipios vecinos de la propia aglomeración o del entorno más aledaño, que ofrecieron ventajas comparativas, atendiendo al nuevo patrón locacional. Por supuesto, esos cambios no han sido capaces de romper con la primacía desempeñada por Curitiba, en el espacio metropolitano. Algunos de los municipios del entorno han constituido nuevas áreas industriales, agraciados por la ubicación estratégica a la recepción de insumos y destino de la producción, en la proximidad de las carreteras que conectan los más importantes mercados suministradores y consumidores –caso de São José dos Pinhais, limítrofe a Curitiba, cortado por los accesos al sur del país y al litoral; Paranaguá, donde se sitúa uno de los principales puertos brasileños; y de Ponta Grossa, centro industrializado e irradiador de los flujos metropolitanos hacia el interior del Estado (Nojima *et al.*, 2004). Las aglomeraciones polarizadas por esos dos últimos centros han sido beneficiadas por la extensión de los efectos de la reestructuración productiva del área metropolitana, y apuntan a la conformación de un extenso eje de desarrollo o de un complejo urbano, reafirmando la dimensión concentradora en la porción oriental del Paraná (Ipardes, 2006).

Distintamente de la aglomeración de Curitiba, la de Porto Alegre evidencia un proceso de industrialización antiguo, con segmentos especializados expresivos y geográficamente distribuidos, constituyendo centralidades fuertes, como Novo Hamburgo, São Leopoldo y Canoas. A ejemplo de otras áreas metropolitanas, se observa en ese aglomerado el movimiento de dispersión o desplazamiento de nuevas localizaciones industriales, en un proceso de incorporación de territorios del entorno metropolitano al espacio económico regional, los cuales han sido denominados de “área de expansión metropolitana o zona perimetropolitana” (Ipardes, 2000). Dispersión que beneficia y articula la aglomeración metropolitana a la aglomeración urbana de Caxias do Sul, y que incluye otras más, de menor talla.

En el caso de Porto Alegre, Alonso (2004) dice que, al final de los años 1990, hubo indicios fuertes de una posible retomada del proceso de concentración industrial en el ámbito de la aglomeración metropolitana y que las alteraciones decurrentes de la reestructuración productiva de la industria confirman la hipótesis apuntada en Ipardes (2000) en cuanto a la configuración de los ejes de expansión de la región en un vector a este de su territorio, en la dirección de Lajeado/Estrela/Teutônia y de Santa Cruz do Sul/Venâncio Aires. La proximidad espacial con la aglomeración de Caxias do Sul deja abierta la hipótesis de una articulación todavía más estrecha.

La configuración final del mapa de los aglomerados sureños dibuja una mancha semicontinua de aglomeraciones que se extiende desde el entorno de Curitiba, formando tentáculos a lo largo de las BRs 116 y 277, acompaña el eje de las BRs 376 y 101, en territorio catarinense, adentra el Vale do Itajaí, y alcanza, en suelo riograndense, el entorno de Porto Alegre, echando marcas en la sierra gaucha.

En el centro-oeste, el eje Brasília/Goiânia, que incorpora Anápolis en un intenso flujo de relaciones, reitera movimientos que sobrepasan unidades de la federación.

Guarda en sus orígenes el papel de la acción del Estado en el proceso de ocupación territorial, tanto por lo que respecta a la creación de Brasília, como, más recientemente, en la expansión de la moderna agricultura comercial y *agrobusiness*, “que impactaram decisivamente sua economia e sua estrutura urbana” (Leme, 2003, p.623). Esos centros se tornaron expresión regional y nacional, concentrando, en la región, funcionalidades urbanas restringidas a un número reducido de núcleos.

Considerado el nivel de importancia regional de esas especialidades, cabe observar que las mismas no superan la dimensión económica y política del “macro-eje” Rio/São Paulo –motivo de preocupación de los programas de gobierno desde los años 1970, dentro de la estrategia territorial propuesta por el I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). Vinculada a ese plan, la Política de Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado de São Paulo, en 1976, asumía y ampliaba esa preocupación, incluyendo entre sus directrices “o disciplinamento da ocupação urbana e rural das áreas contíguas às duas metrópoles nacionais, particularmente no eixo Rio de Janeiro-São Paulo e São Paulo-Campinas”. (São Paulo, 1976, p.8)

Desde entonces, han acelerado los procesos y permanecido recurrentes las preocupaciones. Actualmente, ese macro-eje, que integra la macrometrópolis (Meyer *et al.*, 2004) o el complejo metropolitano expandido (Emplasa, 2004) del entorno de São Paulo, da el ejemplo más adecuado de la asociación a las ideas de la post-metrópolis de Soja (2002), metápolis de Ascher (1995) y ciudad-región de Scott *et al.* (2001), sugiriendo, por lo tanto, un nuevo y más apropiado concepto, por constituir, en definitiva, un nuevo “fato urbano-regional”, como apunta Lencioni (2003).

El complejo metropolitano paulista está comprendido por las ya mencionadas RMs de São Paulo, Campinas y Baixada Santista, y por las regiones administrativas de Sorocaba y São José dos Campos. En la década de 1920 podría ser caracterizado como una concentración territorial de la actividad industrial paulista. Según Lencioni (2003), la reestructuración productiva, en una nueva lógica histórica de reproducción del capital, aunque haya alterado las determinaciones de las estrategias y prácticas territoriales de la industria, ha reafirmado la tradicional área industrial del interior paulista, metamorfoseando la misma como territorio metropolitano. En este proceso ha incluido la región de Santos, puerto de la ciudad de São Paulo, que ha constituido con ella una “unidade historicamente indissolúvel” (Lencioni, 2003, p.6). A la inversa de tornar efectiva una descentralización metropolitana, el proceso ha reforzado el centro metropolitano y su primacía, por la concentración de las actividades de servicios especializados relacionados, principalmente, a la gestión del capital. La configuración espacial resultante contiene

uma densa rede social e territorial, bem como uma intensificação dos fluxos imateriais que permitem sua captura pela rede urbana mundial e, ao mesmo tempo, contribuem para a estruturação dessa rede. (Lencioni, 2003, p.3)

Nesse sentido, pensar a metrópole, a região metropolitana ou o entorno metropolitano é pensar uma região. Mesmo examinando apenas a metrópole,

o espectro da região aparece, porque ela em si não é mais uma cidade isolada, mas uma cidade-região. Uma cidade-região que não se definiu por um planejamento, mas uma cidade que assim se definiu por um processo, por una lógica histórica que desafía a compreensão de sua dinâmica e, até mesmo, o planejamento urbano. (Lencioni, 2003a, p.8)

**5. El reto de la gestión** Morfologías inusitadas en configuraciones espaciales visiblemente articuladas, expresando un intenso y continuo movimiento entre centros próximos, destacan la complejidad reservada al planeamiento y gestión de esas áreas, particularmente en una época en la que lo “regional” no está a la orden del día.

La aglomeración, por materializar de modo nítido los procesos de reestructuración productiva, asume un nuevo dibujo. Pasa a constituir una ciudad única, densa y fragmentada, que se desparrama incorporando centros vecinos, o se articula discontinuamente en redes conexas. Cualquiera que sea el caso, se conforma sobre un mosaico de unidades político-administrativas autónomas y dotadas de intereses propios. Esa expansión por áreas intersticiales y adyacentes mezcla de forma híbrida lo urbano y lo rural, y se dilata de manera dispersa y discontinua, puesto que, como señala Dematteis (1998: 25),

“actualmente los nuevos campos de externalidad no tienen ya una forma de área compacta, ni un radio tan limitado, sino que se configuran como retículas articuladas en centros y sistemas urbanos pequeños o grandes, en extensiones territoriales macrorregionales” (*apud* Mattos, 2004, p.180).

Bajo esta dinámica, la imagen de la mancha de aceite pierde pertinencia para describir el fenómeno urbano, en tanto que la de un archipiélago de islas urbanas interconectadas parece ser más adecuada (Mattos, 2004, p.180).

[Así, la ciudad pasa a ocupar] un territorio que continúa dilatándose de manera dispersa y discontinua, desbordando y desdibujando los límites y la morfología pre-existentes, conduciendo a la conformación de una estructura policéntrica de fronteras móviles (Mattos, 2004, p.190)

Un espacio como éste hace compleja la posibilidad de gobierno, poniendo en tela de juicio escalas consagradas de gestión, ya que las áreas cada vez más se interconectan por un universo de relaciones en red. Espacio que abriga funciones locales, regionales, nacionales e incluso globales, lo que refleja, por lo tanto, una dimensión que trasciende órdenes uniescalares.

En las relaciones intraurbanas, como el opuesto palpable de la escala global, la escala local hace par con la metáfora del protagonismo de la ciudad

y, junto a la global, se impone como si fueran las únicas. Por una parte, la “endogenia exagerada” de las localidades (Brandão, 2003) y la suposición de que “el local puede todo” (Vainer, 2002); por otra, la creencia en el completo dominio de la escala global, como si ésta pudiera inhibir cualquier posibilidad local de acción. En ambas, esa visión introducida por el “pensamiento único”, polarizada y que suprime otras escalas de gestión, debe de ser enfrentada, tanto con propuestas alternativas, como en la perspectiva de construcción de estrategias de análisis y de acción efectivamente transescalares.

Aglomeraciones urbanas o espacialidades de aglomeración son todavía susceptibles a una dimensión transescalar, no capturable por mecanismos e instrumentos convencionales de planeamiento y gestión. En ese ámbito, pocas posibilidades legítimas han sido pensadas para alterar el patrón localista de las políticas públicas y la fragmentación institucional extremada en lo que concierne al urbano-regional, de forma a engendrar un aparato institucional favorable a la acción articulada. Aún ante la importancia económico-social que las aglomeraciones asumen, poco se avanza en cuanto al establecimiento de mecanismos apropiados a la complejidad de su gestión. Al revés,

os processos de integração econômica em escala mundial e de crescimento urbano acelerado tornam as estratégias de planejamento e política urbana tradicionais nessas regiões muito problemáticas, enquanto abordagens mais adequadas permanecem em um estágio experimental. Novas formas para pensar esses processos e novos caminhos para alcançar benefícios e controlar seus efeitos negativos são urgentes. (Scott et al., 2001, p.11)

En el caso brasileño, donde el federalismo enaltece la municipalidad como ente autónomo de la estructura del Estado, son aún mayores los desafíos que se plantean a la gobernanza de esas espacialidades, considerando que las competencias municipales son incapaces de atender a cuestiones relevantes, tanto porque sobrepasan la geografía local, como porque deparan con la movilidad que viven sus fronteras. Se suma a eso una incipiente preocupación con la articulación e integración regional y el papel dominante de la corporación en el territorio.

En el ámbito del ordenamiento del territorio, a pesar de presentarse como un tema consagrado en la Constitución brasileña (artigo 21, inciso IX), como instrumento de planificación, organización y ampliación de la racionalidad espacial de las acciones del Estado, las conquistas nacionales han sido logradas en la dirección de la institución de la base legal, para acciones en temas específicos, particularmente afectos a la gestión ambiental, zonificación y planeamiento urbano, entre otros. Son inúmeros los ministerios y órganos del gobierno con responsabilidades territoriales concretas, y diversos los planes, proyectos, leyes e instrumentos aislados de intervención, adoptados ora por la Unión ora por los Estados y Municipios, que operan muchas veces en conflicto.

El actual gobierno, aunque haya fortalecido instancias adecuadas a la consecución de políticas urbanas y regionales, como atestan, entre otros, el Ministério das Cidades y

el de Integração Nacional, todavía se encuentra restringido a las formulaciones. Buscando dar coherencia a la acción pública, el Ministério da Integração Nacional se ha empeñado en la formulación de políticas de alcance nacional, como expresión de un proyecto de desarrollo con estrategia territorial. La Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) aborda las desigualdades regionales en múltiples escalas, reconociendo la existencia de dinámicas subregionales y la necesidad de coordinación de acciones, con los entes federados y con la sociedad civil, en niveles que contemplen desde lo intraurbano hacia lo mesorregional (Brasil, 2005). Según Galvão (2006, p.45),

“a PNDR lida criteriosa e objetivamente com o território enquanto uma referência para sua ação programática de desenvolvimento, reconhecendo as posições relativas das regiões e mobilizando as forças sinérgicas que habilitam à mudança social e à melhoria da qualidade de vida das populações.”

La Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) se articula a ésta, dando énfasis a fondos estructurales y de crédito regionales; creación de agencias y consejos de desarrollo regional; establecimiento de acuerdos de cooperación, alianzas, articulación institucional; establecimiento de políticas, planes y programas sectoriales de apoyo al ordenamiento territorial; implantación de polos de desarrollo y cadenas productivas locales; establecimiento de pactos territoriales; entre otros (Brasil, 2006a; Brasil, 2006b). El gobierno asume que esa política multidimensional deberá tener importancia efectiva como instrumento de “crescimento econômico, justiça social e desenvolvimento sustentável. Em suma, trata-se de conceber uma proposta estratégica para o território associada a um projeto de nação” (Ministério, 2006a, p.26). Aún con esa notable intención y logrando la formulación de esas políticas nacionales, el mayor reto tal vez sea el de quitar del papel, del nivel teórico, de la simple formulación, y en definitiva asumir su implementación, en un proceso de gestión articulada y control social.

La carencia de políticas y mecanismos apropiados de gestión que articulen en territorio nacional la acción de distintos municipios y, concomitantemente, las relaciones en red que conectan las aglomeraciones con el mundo, con fuerte presencia de empresas y agencias internacionales en la producción del espacio, hacen que las aglomeraciones pasen a “exercer apenas uma ‘regulação delegada’, isto é, uma regulação cujas ‘ordens’ se situam fora de sua competência territorial” (Santos Y Silveira, 2001, p.268). Esa corporativización del territorio puede conducir al crecimiento económico, “mas à custa da perda do controle de seu destino pelas regiões assim modernizadas” (p.292). El territorio queda “instável” en consecuencia de su “uso competitivo”, de la “lógica territorial das empresas” y de la “guerra global entre os lugares”, dada la búsqueda continua de readaptación al mercado y a las necesidades de la corporación. “Cria-se assim uma permanente produção da desordem...” (p.298).

De ese modo, es necesario implementar políticas, adoptar instrumentos adecuados y fundamentalmente reconstruir escalas, tanto en abordajes analíticos como en la definición

de estrategias de desarrollo y políticas públicas. Escalas que orienten el planeamiento y gestión territorial, llevando en consideración el control de los intereses privados y la garantía de los derechos sociales, en una acción política verdaderamente eficaz.

En la ciudad difusa, con intensa y continua movilidad, es también notoria la ausencia de formas adecuadas de organización de la estructura territorial en el orden de dotaciones de servicios y niveles de gobierno. Para Indovina (1990), la ciudad difusa sufre un *déficit* relevante de gobierno, ya que su dimensión territorial se extiende para lejos de las posibilidades de las administraciones comunales (sus entidades propias de gobierno), que aunque busquen procesos de colaboración, permiten que prevalezcan elementos concurrenciales y de “independencia”; y ningún órgano de gobierno es capaz o está sensibilizado a operar la integración funcional y ofrecer los elementos necesarios (no puramente gerenciales) a la mejoría de la condición difusa.

Para el autor, la cuestión del nivel de gobierno posee gran relieve y “casi imposible solución”, ya que asume, contemporáneamente, una especie de indiferencia con la defensa de prerrogativas que preceden la organización del espacio. Destaca que no se trata de agregar elementos de ingerencia institucional, sino de activar procesos de planeamiento en larga escala y de programar políticas coherentes, atentando a que la ciudad difusa requiere un nivel de gobierno de gran alcance, sin el cual las energías despendidas corren el riesgo de ser capturadas por los *déficits* de la funcionalidad y de la organización. Reconocer la complejidad de esa problemática es viabilizar el encuentro de soluciones.

En cuanto a la metropolización de la economía, Veltz (1996) cuestiona si la focalización de la actividad en dirección a las metrópolis significa el inicio de un retorno estructural de una tendencia de larga duración, si puede ser descripta como un simple desplazamiento del equilibrio entre centros y periferias, o si indica cambios más radicales, alterando la propia noción de centro y periferia, tornando ésta menos y menos pertinente, en un espacio en donde las relaciones en red de polo a polo tienen mejor desempeño que las resultantes de las jerarquías urbanas tradicionales. Dicho cuestionamiento demuestra la importancia de restablecer debates relativos a la dinámica de producción del espacio, ya que se particulariza en el aumento del número de concentraciones urbanas, lo que provoca nuevos desafíos a la gestión. Esos desafíos están presionados por la densidad (logística y de capacitación humana), articulaciones con flujos y redes ajustadas a lógicas del mercado.

La desconexión creciente entre la economía de centros y periferias relocaliza la analogía de la “muñeca rusa” de Veltz (1996), ya que los grandes polos se acoplan entre sí llevando cada vez menos los efectos positivos de esas relaciones a sus áreas más próximas, ubicadas entre ellos. Esa analogía evidencia la cuestión esencial de la solidaridad entre territorios, pues como las periferias en parte están desconectadas de las economías de las grandes ciudades, su destino sigue asociado a ellas por la óptica de las redistribuciones estatales (cada vez más escasas, en función de la minimización

del papel del Estado). Acerca de esa desconexión, Benko llama la atención al aspecto, ya introducido, de la comprensión de Veltz en cuanto a los “fardos”:

Alguns dirão que essas periferias, hoje, pesam mais sobre as economias metropolitanas do que as nutrem (pois não servem mais, como no passado, de reservatório de mão-de-obra pouco ou meio qualificada). Na geografia, como na sociedade em geral, o drama dos pobres é que os ricos precisam cada vez menos deles! (Benko, 2002, p.52)

En una reflexión sobre el futuro de las ciudades, Ascher (1995) cuestiona: ¿las ciudades continuarán concentrando siempre más y más? ¿O van a morir por el crecimiento, sea por la explosión o por asfixia, sea por la disolución que engendra una dilatación continua? Preguntas todavía sin respuesta y con una reflexión, de cierto modo, catastrofista, puesto que, si no llevan a la muerte, los problemas de la concentración son por sí mismos profundamente negativos.

Soja (1994) demuestra como Los Ángeles asume esa negatividad. Para controlar los impactos de las tres reestructuraciones por él sintetizadas, mantener la cohesión y evitar la explosión de la resultante mezcla en efervescencia –que ha generado “una cidade extraordinariamente volátil, segmentada, fragmentada, descentralizada, amorfa e impresionantemente heterogênea na cultura, na política e no modo de vida” (Soja, 1994, p.164)–, se recurren a la construcción de la “ciudad carcelaria”, “ciudad prisión”, “ciudad ciudadela”, en donde la policía sustituye la *polis*, y “ciudad de los simulacros”. En ésta, una reestructuración ideacional o ideológica provoca un cambio radical en el imaginario urbano, en la forma por la cual se relacionan imágenes de lo real con la propia realidad. Para que el mundo de los simulacros invada el cotidiano, es creciente el poder político y social de las simulaciones de lo real como sustituto lógico y comportamental a eventos y condiciones materiales reales, o sea, la hiperrealidad (Soja, 1994; Soja, 2000).

Esas nuevas formas de control social, fuertemente desmovilizadoras, inviabilizan la construcción de la ciudadanía, desconstruyen las posibilidades de participación política y eliminan los presupuestos que iban a permitir la gestión democrática del espacio urbano y regional. El debate necesario debe, al fin y al cabo, buscar la comprensión de la lógica estrictamente capitalista de producción y reproducción urbana, en su forma espacial, y rescatar de su construcción histórica alternativas políticas emancipatorias que engendren nuevas prácticas de solidaridad socioterritorial.

En ese contexto, es significativa la ponderación de uno de los alcaldes de los alrededores de París, sobre la pertinencia de la “conferencia metropolitana”.<sup>5</sup> Para él, la gestión debe ser portadora de una mirada de más alcance de la realidad, ya que “no es un sindicato de vecinos de París sino una reunión de alcaldes que se interesan en conjunto por el futuro de la zona metropolitana” (Echallier, 2006).

<sup>5</sup> La “Conférence métropolitaine” es una instancia informal que reúne París y las comunas de la zona central de la aglomeración parisiense, con vistas a proposiciones a la gestión de ese espacio.

## Registro bibliográfico

- Moura, R. y de Firkowski, O. "La dimensión regional de las aglomeraciones urbanas brasileñas y los retos de gestión". *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, año 3, n° 3, Santa Fe, Argentina, UNL (pp. 121-144).
- Alonso, J.A.F.** (2004): *Efeitos da reestruturação produtiva na dinâmica da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) na década de 90. Desigualdades socio-espaciais na Região Metropolitana de Porto Alegre*. Porto Alegre: FEE/Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos (CD-Rom).
- Ascher, F.** (1995): *Metápolis ou l'avenir des villes*. Paris: Ed. Odile Jacob. (Capítulo 1, "Métropolisation et métapolis", p. 14-40, Traducción para el portugués de Olga Firkowski).
- Benko, Georges** (2002): "Mundialização da economia, metropolização do mundo". *Revista do Departamento de Geografia da USP*. São Paulo, FFLCH, n.15, p. 45-54.
- Borja, J. e Castells, M.** (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, Taurus/Pensamiento.
- Brandão, C.A.** (2003): "O modo trans-escalar de análise e de intervenção pública: notas para um manifesto anti-localista". X Encontro Nacional da ANPUR. *Anais*. Cd-Rom. Belo Horizonte, ANPUR, mayo.
- Brasil** (2006a): Ministério da Integração Nacional. "PNOT - Política Nacional de Ordenamento Territorial". *Boletim Regional*. Informes. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, n.1, jan./abr.
- (2005): Ministério da Integração Nacional. "Política Nacional de Desenvolvimento Regional". *Sumário Executivo*. Brasília, Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. Instituto Interamericano de Cooperación para a Agricultura.
- (2006b): Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. *Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território - PNOT* (Versión preliminar). Brasília, MI/ABIPTI/IIICA, 251p.
- Castells, M.** (1999): *A sociedade em rede*. São Paulo, Paz e Terra.
- Cunha, I.J.** (2001): "Dinâmica demográfica e desenvolvimento industrial em Santa Catarina". In: Siebert, C. (org.). *Desenvolvimento regional em Santa Catarina*. Blumenau, Edifurb.
- Dematteis, G.** (2004): "Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas". In: Monclus, F.J. (ed.) *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*. Barcelona, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, 1998. *Apud* MATTOS, C. de. *Op.cit.*
- Echallier, G.** *Le grand Paris vaut bien une conférence métropolitaine*. Paris, Liberation, 8 julho de 2006. Disponible en [www.liberation.fr](http://www.liberation.fr) (Acceso en 6 de agosto de 2007).
- EMPLASA** - Complexo Metropolitano Expandido. Disponible en [www.emplasa.sp.gov](http://www.emplasa.sp.gov) (Acceso en marzo de 2004).
- Galvão, A.C.F.** (2006): "Política Nacional de Desenvolvimento Regional". *Boletim Regional*. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, n.2, may./ago.
- IBGE** (2003): *Atlas do Censo Demográfico 2000*. Rio de Janeiro, IBGE.
- Indovina, F.** (1990): *La città diffusa*. Venezia, Daest Ed..
- IPARDES** (2004): *Leituras Regionais. Mesorregiões Geográficas Paranaenses*. Curitiba, IPARDES (CD-Rom). (Disponible en [www.ipardes.gov.br](http://www.ipardes.gov.br))
- (2006): *Os Vários Paranás: identificação de espacialidades socioeconômicas*

*mico-institucionais como subsídio a políticas de desenvolvimento regional*. Curitiba, IPARDES, 90 p. (Disponível em [www.ipardes.gov.br](http://www.ipardes.gov.br))

——— (2000): *Redes urbanas regionais: Sul*. Brasília: IPEA. (Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil, 6). Convênio IPEA, IBGE, UNICAMP/IE/NESUR, IPARDES, 2000.

**IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada** (2002): *IPEA. Configuração atual e tendências da rede urbana do Brasil*. Brasília: IPEA. (Série caracterização e tendências da rede urbana do Brasil, 1). Convênio IPEA, IBGE, UNICAMP/IE/NESUR, IPEA, 2002.

**Leme, H.J. de C.** (2003): “A espacialidade do desenvolvimento: as cidades da Região Centro-Oeste”. In: Gonçalves, M.F.; Brandão, C.A.; Galvão, A.C.F. (org.) *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo, Editora UNESP, ANPUR.

**Lencioni, S.** (2003): “A emergência de um novo fato urbano de caráter metropolitano em São Paulo. A particularidade de seu conteúdo sócio-espacial, seus limites regionais e sua interpretação teórica”. X Encontro Nacional da ANPUR. *Anais*. Cd-Rom. Belo Horizonte, ANPUR, mayo.

**Mattos, C. de** (2004): “Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana”. In: Ribeiro, L.C.Q. (org.) *Metrópoles. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, Rio de Janeiro, FASE - Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional.

**Mendes, C.M.** (1992): *O edifício no jardim: um plano destruído. A verticalização de Maringá*. Tese de Doutorado apresentada al Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

**Meyer, R.M.P.; Grostein, M.D.; Biderman, C.** (2004): *São Paulo Metrópole*. São Paulo, EDUSP, Imprensa Oficial.

**Mossimann, J.T.** (2004): Exposição na audiência pública de 6/11/2003 da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados. In: *A questão metropolitana no Brasil*. Brasília, Câmara dos Deputados. Comissão de Publicações.

**Moura, R.; Delgado, P.; Deschamps, M.; Cardoso, N.** (2004): *Diagnóstico socioeconômico e da estrutura de gestão das Regiões Metropolitanas brasileiras*. Seminário Internacional Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federados, Ministério das Cidades, Câmara dos Deputados e Fórum das Federações. Brasília, marzo. (Disponível em [www.forumfed.org/programs/liviewpapers.asp](http://www.forumfed.org/programs/liviewpapers.asp))

**Moura, R.; Firkovski, O.L.C. de.** (2001): “Metrópoles e regiões metropolitanas: o que isso tem em comum?” IX Encontro Nacional da ANPUR. *Anais*. Rio de Janeiro, ANPUR, v.1, p. 105-114.

**Nojima, D.; Moura, R.; Silva, S.T.** (2004): “Dinâmica recente da economia e transformações na configuração espacial da Região Metropolitana de Curitiba”. VIII Seminário Internacional da Rede Ibero-Americana de Investigadores sobre Globalização e Território (RII). *Textos Completos*. Rio de Janeiro, RII (CD-Rom).

**Observatório das Metrôpoles** (2004): *Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil*. Relatório da atividade 1: identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias. Convênio Ministério das Cidades/Observatório das Metrôpoles/FASE/IPARDES. Brasília. 118 p. (Disponível em [http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/produtos/produto\\_mc\\_1.pdf](http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/produtos/produto_mc_1.pdf)).

- Santos, M.; Silveira, M.L.** (2001): *O Brasil. Território e Sociedade no início do século XXI*. 2ª edição. Rio de Janeiro, Ed. Record.
- São Paulo. Secretaria de Economia e Planejamento** (1976): *Política de Desenvolvimento Urbano e Regional*. São Paulo, SEP.
- Sassen, S.** (2004): *New York reste la capitale du monde. Alternatives Internationales*. Paris, n.4, setiembre-octubre 2002. *Apud* MATTOS, C. de. *Op.cit.*
- (1991): *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton, New Jersey, Ed: Princeton University Press.
- Scott, A.J.; Agnew, J.; Soja, E.W.; Storper, M.** (2001): “Cidades-regiões globais”. *Espaço e Debates*, n.41, p. 11-25.
- Soja, E.W.** (1994): “O desenvolvimento metropolitano pós-moderno nos EUA: virando Los Angeles pelo avesso”. In: Santos, M.; Souza, M.A.A.; Silveira, M.L. (org.) *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo, Hucitec/ANPUR.
- (2002): *Postmetropolis. Critical studies of cities and regions*. Oxford, Blackwell Publishing.
- Vainer, C.** “As escalas do poder e o poder das escalas. O que pode o poder local?” *Cadernos IPPUR*. Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade. Rio de Janeiro, v.15, n.2/v.16, n.1, p.13-32, ago./dic., 2001 - ene./jul., 2002.
- Veltz, P.** (2001): “Tempos da economia, tempos da cidade: as dinâmicas”. In: Acselrad, H. *A duração das cidades. Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro, DP&A/CREA-RJ, p.139-154.
- Veltz, Pierre** (1996): *Mondialization. Villes et territoires. L'économie d'archipel*. Paris, Presses Universitaires de France.