*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro &
Orlando Alves dos Santos Junior.*

As metrópoles e a questão social brasileira.

Rio de Janeiro: Revan, Fase (2007)

Con 26 regiones metropolitanas legalmente constituidas, el territorio nacional brasileño conforma una realidad muy diversificada en lo que tiene relación con su metropolización. Frente al aumento de su importancia demográfica y económica, hoy las metrópolis concentran los efectos más perversos de la crisis societaria que vivimos. En “As metrópoles e a questão social brasileira” se hace un esfuerzo para diagnosticar el problema e identificar caminos institucionales que puedan hacer gobernables esos territorios. Organizada por los sociólogos Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Orlando Alves dos Santos Júnior, la publicación reúne artículos de diversos investigadores articulados directa o indirectamente por el *Observatório das Metrópoles*¹.

En la introducción, los coordinadores elaboran, en forma clara y objetiva, un cuadro institucional que puede ser descripto como des-gobernanza urbana. Las evidencias de aumento de la importancia demográfica y

económica de esos territorios se suman a la concentración de la problemática social, que tiene en su lado más perverso el aumento de la violencia. Directamente relacionados con la exacerbación de la violencia, se tienen los procesos de segmentación socioterritorial, donde la exclusión social es apenas una de sus expresiones. Dificultades de acceso a los servicios y a la infraestructura, menores oportunidades de empleo, de profesionalización, discriminación social y racial, mayor exposición a la violencia son apenas algunos aspectos que se suman a la lista interminable de la problemática social. Frente a este cuadro, se acrecienta la dificultad de los gobiernos municipales para generar una dinámica cooperativa que unifique la gestión territorial. Por el contrario, estamos ante un cuadro que legitima y soporta un patrón de gestión fragmentado y segregado de gestión de los problemas urbanos. Los autores afirman que las desigualdades, favelas y periferias y la violencia son consecuencia de lo que denominan disyunción entre economía, sociedad y territorio. El productor de esa disyunción en Brasil es justamente la metropolización de la cuestión social.

El libro está dividido en dos grupos de trabajos. El primero está dedicado a la discusión de los marcos teóricos y analíticos

¹ La red “Observatório das Metrópoles” está compuesta por instituciones e investigadores, involucrando a centros académicos y a organizaciones no gubernamentales, en torno a la cuestión metropolitana y a la investigación de las desigualdades socio-espaciales. La red está integrada por 17 instituciones y cerca de 100 investigadores en 12 ciudades metropolitanas.

de la cuestión urbano-metropolitana. En ese contexto, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro hace un análisis de las metrópolis y de sus dilemas contemporáneos, asociando el fenómeno urbano a la disociación entre urbes y civitas, dimensiones de la condición urbana que permitieron el surgimiento de nuevos patrones de interacción social pautados en nuevos patrones de interacciones sociales de tolerancia y reconocimiento de las diferencias, viabilizando la constitución del Estado de Bienestar Social. De acuerdo con el autor, las metrópolis asumen cada vez más un papel central en el desarrollo económico nacional, pero terminan asociadas a meras plataformas de atracción de capitales. Se sabe, sin embargo, que las condiciones que hacen competitiva a una ciudad frente al mercado mundial son aquellas que promueven la cohesión social, que recusan la lógica de la competencia y de la mercantilización de la ciudad. Es sobre este cuadro, que el autor reflexiona sobre las tendencias de la organización socio-territorial de las metrópolis brasileñas. Los procesos de dualización, polarización y fragmentación sociales resultantes de las políticas neoliberales y de la inserción en la economía globalizada, tienen como consecuencia una ausencia de gobernabilidad urbana y la desestructuración del régimen de bienestar social, profundizando los riesgos de la descohesión nacional. Finalmente, el autor destaca la importancia que tiene la comprensión de la crisis social brasileña para la explicación de los fenómenos de

organización del territorio de sus metrópolis.

Discutiendo las contradicciones, los dilemas de la globalización y los desafíos de la política urbana en los países de la periferia del capitalismo, Ermínia Maricato presenta algunas interrogantes que le permitirán orientar su discusión: ¿cuáles son las perspectivas de desarrollo de un planeamiento territorial inspirado en la diversidad cultural, social y ambiental de cada país? Frente al ideario neoliberal, ¿cómo planificar e implementar políticas orientadas a la población de los países de la periferia del capitalismo que no son parte del mercado privado? Entonces, ¿cuál es el espacio que existe para el planeamiento territorial que contraría los intereses del nuevo imperialismo? El texto hace todavía un breve relato de lo que fue el impacto de la globalización en el mundo desarrollado para, en seguida, demostrar de qué forma la globalización resultó en una relación de dominación y de explotación en los países capitalistas periféricos, dificultando la planeación urbana en esas áreas. Maricato anota algunos desafíos pautados en la visibilidad de la ciudad real, en la creación de espacios democráticos de debate, en la reforma administrativa, en la capacitación de agentes para el planeamiento de la acción y, como no podía dejar de ser, en la reforma fundiaria.

Arlete Moysés Rodrigues analiza el concepto de definición de urbano y de ciudad, haciendo referencia a las definiciones utilizadas en diversos

países, buscando comprender la complejidad de las actividades económicas, concentración, dispersión territorial y de la dinámica poblacional. Presenta elementos para la aplicación del concepto de urbano, entendido como modo de vida que se amplía cada vez más en el mundo globalizado y para la definición de ciudad como ámbito para la acción política, atendiendo la implementación de la "Política Nacional de Desenvolvimento Urbano". De acuerdo con la autora, el concepto de urbano es fundamental para viabilizar la aplicación de los instrumentos del "Estatuto da Cidade nos Planos Diretores" y la definición de ciudad es importante para intentar disminuir la dinámica perversa del aumento del área urbana. Rodrigues hace un análisis de la concentración poblacional urbana en algunas ciudades brasileñas, así como de la extensión territorial de los diferentes municipios, buscando, de esa forma, señalar cómo se dio, especialmente a partir de la Constitución de 1988, la expansión de los aglomerados urbanos, regiones metropolitanas y creación de municipios que permiten comprender lo urbano como modo de vida y la ciudad como lugar de la acción institucional.

Los dos capítulos que siguen trazan un diagnóstico de los grandes centros urbanos brasileños, apoyándose principalmente en datos del IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), proponiendo categorizaciones e identificación de fronteras que permitan dar

cuenta de la diversidad espacial del territorio brasileño.

El capítulo IV, escrito por Maria Luiza Castello Branco, tiene como objetivo elaborar una metodología que dé cuenta de las diversidades espaciales del territorio brasileño, buscando la identificación de los espacios urbanos, de las ciudades centrales y de la delimitación de la extensión de esas áreas. La primera parte de su investigación intenta la elaboración de una clasificación geográfica que permita representar la diversidad del territorio nacional incorporando diferentes abordajes, como tamaño funcional y la centralidad y el poder de gestión de los centros urbanos. A su vez, la segunda parte del texto está dedicada a la identificación de la extensión de las ciudades que constituyen el foco de los espacios urbanos (de acuerdo con la autora, “grandes áreas urbanas que encierran la mayor parte de la población del país”). Con la identificación de esos espacios urbanos, como cuadros de referencia a nivel nacional, Branco busca aportar apoyo a la política de planeamiento urbano.

El capítulo siguiente, elaborado por Rosa Moura, Paulo Delgado, Marley Vanice Deschamps e Maria Luiza Castello Branco, sintetiza los resultados de las investigaciones realizadas en los municipios que forman parte de las Regiones Metropolitanas en Brasil (para la investigación, áreas definidas por documento legal, conforme disposición institucional) así como de la RIDEs (aglomeraciones que comprenden municipios de

más de una unidad federativa) que incluyan capitales de estado o Distrito Federal, además de aquellos que forma parte de las demás capitales de estado y de sus respectivas aglomeraciones. Los autores realizan un importante trabajo, ya que identifican dónde se concentran hoy las funciones consideradas metropolitanas, proponiendo tipologías que permitan jerarquizar esos aglomerados urbanos.

El segundo grupo de trabajos está dedicado al tema de la gobernanza metropolitana. Erminia Maricato e Orlando Alves dos Santos Junior analizan el proceso participativo en la formulación de las políticas públicas nacionales, con el inicio del Gobierno Lula y la posibilidad de construcción de un nuevo modelo de gestión participativa. Para ello, consideran como referencia el funcionamiento del Consejo de las Ciudades y las Conferencias de las Ciudades, realizando un balance de lo que fue la elaboración de la política nacional de desarrollo urbano del país, identificando los avances y los límites para la construcción de la gestión democrática de la política nacional. Así mismo, los autores reconocen los desafíos que deben ser considerados en la política de desarrollo nacional como alternativas para enfrentar las desigualdades sociales en la ciudad.

Por su parte, Sol Garson Braule Pinto analiza los límites y posibilidades de los municipios de las regiones metropolitanas de participar de forma sustentable en la conducción de una

política nacional de desarrollo urbano, focalizando la capacidad financiera que las ciudades poseen para aportar recursos en una política de alcance nacional, contando con la cooperación de los tres niveles de la federación. Frente a la importancia alcanzada por la actuación de los municipios en el desarrollo urbano, cuando asumieron diversas atribuciones que exigen recursos financieros y capacidad técnica, la autora cuestiona si el actual diseño del federalismo fiscal brasileño permite enfrentar problemas comunes a las ciudades, ya que afirma que ninguno de los problemas de las áreas metropolitanas puede ser resuelto solamente a nivel municipal. A lo largo del trabajo la autora presenta datos del Producto Interno Bruto (PIB) y del crecimiento de la población de los municipios y esboza un panorama general de las estructuras de ingresos, gastos y financiamiento de los municipios brasileños a lo largo del 2003; además, explora las diferencias de los perfiles del ingreso per cápita de los municipios y, aun, incluye la metodología de construcción de indicadores que permiten caracterizar la estructura y la situación financiera de los municipios metropolitanos, presentando los resultados de su aplicación.

Se sabe que las metrópolis concentran el mayor potencial de desarrollo de un país, así como los más graves problemas sociales. Un escenario como este hace de las metrópolis un problema también político, desde que ellas constituyen una realidad territorial no contemplada por el derecho por no ser

unidades formales de organización, y, siendo así, no poseen una estructura de gobierno que corresponda a los problemas que ellas comportan. Todavía, investigando las implicancias resultantes del federalismo en Brasil, Ilza Araújo Leão de Andrade e Maria do Livramento M. Clementino sugieren un nuevo arreglo político institucional adecuado para el gobierno de las metrópolis a través del concepto de gobernanza. Esta idea trae una noción de participación ciudadana al centro del debate. Sin embargo, frente a una sociedad civil aún poco organizada en Brasil, las autoras proponen enfrentar la cuestión de la gobernanza urbana a través de la reestructuración de los arreglos institucionales existentes en Brasil.

El artículo elaborado por Sergio de Azevedo e Virginia Rennó dos Mares Guia discute cuáles son los límites o posibles arreglos puestos en práctica a partir de la década de los 90 por estados y municipios que dan cuenta de una nueva realidad institucional metropolitana, que busca asegurar una acción política administrativa compartida para enfrentar los problemas comunes y que avance hacia el fin de las desigualdades sociales en los aglomerados urbanos. De forma sucinta, el artículo hace un relato de lo que fue la experiencia de democratización del Estado brasileño y sobre sus implicancias del arreglo jurídico-institucional en el escenario metropolitano. De esa forma, analiza los nuevos arreglos institucionales y sus implicancias para la política brasileña, bus-

cando poner en evidencia los contornos de la actual gestión en las regiones metropolitanas a través de una síntesis de los resultados de una investigación realizada por el Ministério das Cidades en el año 2004, buscando dar continuidad al debate sobre la cuestión a nivel federal.

En un primer momento, el trabajo de Robert Wilson busca entender la estructura metropolitana de los Estados Unidos mediante un breve recuento histórico de la urbanización y la expansión metropolitana y caracterizando los principales aspectos económicos e demográficos del territorio norteamericano. Para ello, examina la estructura gubernamental local, analizando antecedentes históricos, así como relaciones intergubernamentales producidas por el sistema dual de federalismo del país que, de acuerdo con el autor, son fundamentales para la comprensión de la actual estructura gubernamental local bastante fragmentada. En el momento siguiente Wilson analiza las estructuras gubernamentales de las metrópolis y, para cerrar su artículo, suministra un sumario de desafíos no resueltos en la metrópoli, así como aquellos que el país debe enfrentar.

Cerrando el libro, Ruben Kaztman intenta contribuir a la construcción de un cuadro conceptual que pueda orientar el planeamiento de políticas públicas que busquen superar la pobreza urbana. En la primera parte discute las características actuales de la pobreza urbana, proporcionando un diagnóstico

que permite clasificar los tipos de barrios pobres, priorizando las características de las áreas de concentración de la pobreza urbana que poseen en su dinámica interna tendencias sociales que emergen asociadas a las nuevas modalidades de crecimiento. En la segunda parte, evalúa las virtudes y las limitaciones de diversos niveles de intervenciones descentralizadas para superar la pobreza y apoyar procesos de integración social.

Los distintos capítulos son seguidos por pequeños textos en la forma de box, en los que se presentan síntesis analíticas, metodológicas e informativas que ayudan a la comprensión de diversos aspectos de la cuestión metropolitana en Brasil. Haciendo un análisis de la dinámica demográfica, Lucia Bógus demuestra cómo hubo, en la década de 1970, un notorio proceso de metropolización, que tuvo en el aumento del volumen migratorio una de las explicaciones para el boom demográfico de las grandes metrópolis brasileñas, Rio de Janeiro y São Paulo. En un momento siguiente, en la década de los años 80, se observó un decrecimiento considerable de la población brasileña residente en esas metrópolis, principalmente si se la compara con las tasas de crecimiento de los demás estados, que presentaron unas tasas más elevadas hasta el año 2000. Rosetta Mammarella traza un panorama de la estructura socio-ocupacional de las regiones metropolitanas de Brasil en el 2000, según una tipología elaborada por el Observatório das Metrópoles, buscando

detectar las múltiples escalas de jerarquización en el espacio social. Retomando el tema de la gobernanza urbana, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Sol Garson Braule Pinto hacen una breve sistematización de la cuestión tratada por la literatura sobre el tema, teniendo en cuenta algunas experiencias internacionales. Con el propósito de contribuir a los debates sobre la reestructuración socio-espacial en Brasil, el Observatório das Metrópoles ha venido desarrollando estudios e investigaciones que tratan de la cuestión de la vivienda en las metrópolis brasileñas. En

esa dirección, Suzana Paternak hace uso de indicadores para caracterizar las condiciones habitacionales a partir de los datos censales disponibles, esbozando un amplio panorama comparativo de la cuestión de la vivienda en el Brasil. Finalmente, Ana Lucia Brito analiza la cuestión del saneamiento en las regiones metropolitanas, mostrando la situación de carencia extrema y de enormes desigualdades en el territorio brasileño.

Las metrópolis están hoy en el centro de los dilemas políticos, sociales y económicos de la

sociedad brasileña. El desafío planteado por el conjunto de artículos que aquí se presentan, a través de diagnósticos de la cuestión urbano-metropolitana, es el de crear las condiciones de gobernanza de las metrópolis que van más allá de los arreglos políticos institucionales necesarios para dar sustento parlamentario a los gobiernos y, también, de colocar la cuestión metropolitana en el centro de la agenda social brasileña.

Carolina Zuccarelli Soares²

² Investigadora Observatório das Metrópoles. E-mail: carol_zucca@yahoo.com.br. Traducido por Carlos A. de Mattos. E-mail: cdmattos@uc.cl.