



**MEDITERRANEO ECONOMICO**

## **Ciudades, arquitectura y espacio urbano**

- Sistemas y morfología
- Arquitectura, sociedad y espacio urbano
- Planificación, derecho urbanístico y participación
- Nuevos retos
- Algunos casos particulares de urbanismo



## REESTRUCTURACIÓN URBANA Y PRODUCCIÓN DE LA CIUDAD: EL BRASIL URBANO A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

*Paulo Roberto Rodrigues Soares*

Brasil es una “sociedad urbana”, a la vez que es un país con desigualdades sociales extremas. Una nación industrializada donde, sin embargo, el desarrollo de las fuerzas productivas en el territorio no se ha correspondido con un avance en términos de derechos e infraestructuras sociales que promoviesen el bienestar para la mayoría de su población. Al contrario, en Brasil prevalece un capitalismo excluyente, que amplía las diferencias entre las capas minoritarias de las elites urbanas y agrarias y los pobres de las periferias económicas y sociales.

Las ciudades brasileñas -y, principalmente, sus metrópolis- como “proyección de la sociedad sobre el territorio”, son el retrato de un proceso de desarrollo capitalista periférico y desigual, en el cual la modernización económica se realizó sin producir una modernidad política y social.

El proceso de urbanización en Brasil se caracteriza por expresar la dialéctica entre dos campos de fuerza dominantes en su sociedad: el de la modernidad económica y el del atraso social. En las ciudades brasileñas es posible transitar por barrios donde la población disfruta de niveles de ingresos y de pautas de consumo muy semejantes a las de las elites de países del llamado primer mundo; empero, sus imágenes urbanas más impactantes son las favelas y el paisaje ceniciento de las extensas barriadas periféricas de las grandes ciudades, donde apenas se encuentran infraestructuras básicas de saneamiento.

La urbanización brasileña es asimismo un proceso continuo de concentración, desconcentración y reconcentración de la población, de la producción, del consumo y de la información en el territorio. Al contrario de sus vecinos latinoamericanos, en Brasil el fenómeno de la macrocefalia urbana no se manifiesta de forma tan evidente. El territorio brasileño contiene una red urbana compleja, jerarquizada, regionalizada y articulada en diversos escalones y en torno a distintos tipos y categorías de formas espaciales; con una o dos ciudades mundiales que rebasan los diez millones de habitantes, más de una decena de ciudades millonarias, más de dos centenares de ciudades medias e intermedias (de más de 100 mil habitantes) y cerca de un millar de ciudades con más de 20.000 habitantes, además de casi seis mil núcleos de población que poseen el rango oficial de núcleo urbano. De la ciudad mundial a la villa rural, esta compleja red de localidades pone de manifiesto la gran diversidad de procesos urbanos en curso sobre el territorio.

El análisis de la urbanización brasileña y de sus problemas pone de manifiesto la oposición entre sensibilidades políticas antagónicas que confrontan distintos proyectos de sociedad y



de ciudad. De modo general se alinean, de un lado, los partidarios de la manutención del modelo vigente de desarrollo capitalista dependiente; de otro, los que proponen la adopción de un nuevo paradigma que permita un desarrollo más autónomo y una mayor equidad social. Los primeros consideran necesario “desregular” la gestión del espacio urbano, liberando la acción de los agentes privados, produciendo un espacio lo más eficiente posible para el capital; los segundos defienden una gestión democrática de las ciudades que permita la reconstrucción del espacio urbano y de la vida urbana con calidad social y ambiental para toda la población.

En el presente trabajo articularemos estos procesos caracterizando las tendencias actuales de la urbanización en Brasil y los cambios que se están produciendo en las ciudades como reflejo de la integración del país al proceso de mundialización del capital y su inserción (subordinada) a la economía globalizada. Nuestra intención es destacar los procesos actuales de reestructuración urbana en Brasil como resultado del proceso general de reestructuración del capitalismo tardío en la década de 1990.

Empezaremos nuestra exposición por la presentación de las fuerzas políticas y económicas que están actuando sobre el territorio y la urbanización brasileña, tratando de puntualizar las tendencias que estas fuerzas están demarcando en la reorganización de la red urbana. Analizaremos los cambios en la morfología de las ciudades brasileñas, los procesos internos de reproducción del espacio urbano y las nuevas formas urbanas derivadas de los procesos de crecimiento y expansión de las ciudades. Finalmente, abordaremos la cuestión de la “crisis urbana” que afecta a las ciudades brasileñas y los proyectos concebidos para su superación, planteando los dilemas y los retos de la sociedad brasileña en la construcción de una nueva urbanidad para el siglo XXI.

## 1. La construcción del Brasil urbano

La transición de una sociedad agro-exportadora y esclavista a una sociedad urbana e industrial en Brasil empezó a realizarse en las últimas décadas del siglo XIX. Por esta época, la acumulación de capitales comerciales en las principales ciudades posibilitó un primer brote de industrialización difusa en el territorio nacional (industrias alimentarias y textiles, principalmente). En las primeras décadas del siglo XX la industria se concentró con más fuerza en el centro de la economía exportadora más dinámica (São Paulo) y en la capital federal (Rio de Janeiro).

El gran ciclo de urbanización en Brasil se produjo a partir de la década de 1950. El proceso de industrialización desencadenado tras el segundo conflicto mundial generó grandes concentraciones industriales en las principales ciudades, extendiendo la presencia de lo urbano sobre el territorio brasileño. De un país esencialmente agrario y exportador de materias primas en la primera mitad del siglo XX, Brasil se convirtió en una nación urbana e industrial, con una amplia red de ciudades integrada por redes de carreteras y de comunicaciones. Este proceso

privilegió las “capitales regionales”, que se consolidaron como los principales centros de la red urbana brasileña. En Brasil no se repite el mismo cuadro de macrocefalia urbana de otros países latinoamericanos, los cuales poseen una única gran ciudad. Dicha diferenciación no ocurre solamente por sus dimensiones continentales, sino mucho más por un proceso de constitución económica y territorial que se realizó ensamblando diferentes economías regionales (el entonces llamado “archipiélago”) que contaban con sus respectivas “capitales económicas”.

En la década de 1980 se produjo la culminación de este ciclo de urbanización brasileño. Se hizo efectiva la metropolización, las ciudades medias se consolidaron en la red urbana y se notó un intenso crecimiento de las ciudades del frente de expansión de la agricultura en el Centro-Oeste y Amazonía. Como escribió Milton Santos (1993:09), después de un “largo periodo de urbanización social y territorialmente selectiva” presenciamos la omnipresencia de lo urbano y de sus medios técnicos sobre el territorio.

Sin embargo, ello no significó la “inmovilización” del sistema urbano brasileño. Los años 90 han sido de profundos cambios en la estructura urbana, tanto en la red urbana como en la morfología interna de las ciudades, resultado de la llamada “reorganización productiva del territorio”<sup>1</sup>. Las ciudades cambiaron en medio de un proceso de “refuncionalización del espacio” que tiende a adaptarse a las exigencias de una nueva fase del proceso de acumulación del capital<sup>2</sup>.

Los cambios señalados afectan primariamente lo que se convino en llamar “región concentrada”: una extensa “área continua y dotada de infraestructuras colectivas y unitarias, realmente indisociables en cuanto a su uso productivo”, es decir, dotada de sistemas de ingeniería y equipamientos colectivos construido por el Estado y utilizadas por las “corporaciones hegemónicas”. En Brasil, la “región concentrada” coincide con la región articulada en torno a las metrópolis de São Paulo, Rio de Janeiro y Belo Horizonte, desbordándose por el interior del Estado de São Paulo, la Región Sur (Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul) y el entorno de Brasilia. Es la región más dinámica en términos económicos y sociales y donde se originan los nuevos procesos de reestructuración urbana que analizaremos más adelante.

## 2. Las fuerzas que actúan en la urbanización brasileña

Coincidiendo con el llamado periodo de la “globalización” (o “mundialización” del capital), el capital productivo instalado en Brasil (nacional o de origen extranjero) también se empeñó en programas de reestructuración. El proceso de reestructuración industrial en Brasil se configuró en tres frentes: nuevas tecnologías y nuevos procesos de producción, nuevas relaciones laborales (flexibilización y recorte de derechos sociales) y reestructuración espacial.

1 SANTOS, M. e SILVEIRA, M. L. (2001): *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*, São Paulo, Record, pág. 105.

2 CARLOS, (2001).



La década de los 90 marcó profundos cambios en la estructura industrial brasileña, resultado de la incorporación de algunos avances de la revolución tecnológica en las empresas industriales, tanto las ya instaladas, como aquellas que se afincaron tras la ola de inversiones internacionales desencadenada por el nuevo ciclo de mundialización del capital.

La reestructuración tecnológica se produjo a la vez que la industria buscó nuevas localizaciones en el territorio. Se trataba de alejarse de las “deseconomías de aglomeración” de la más importante concentración industrial de Brasil -el cinturón industrial de la región metropolitana de São Paulo- huyendo de la congestión de una concentración urbana de 18 millones de personas. Además, hay que señalar los elevados niveles de organización de la fuerza de trabajo y la presencia de fuertes movimientos sociales en el área. Este conjunto de factores son frecuentemente apuntados como la principal motivación de los programas de “relocalización” industrial<sup>3</sup>.

Las localidades más beneficiadas con la desconcentración de la industria fueron las ciudades medias de la “región concentrada”. Las industrias que abandonan el cinturón industrial de São Paulo suelen reubicarse en el “entorno metropolitano”, es decir, en el mismo *hinterland* de la metrópoli, reforzando su papel de centro de gestión. Otras localizaciones también fueron privilegiadas, como las ciudades medias del sur y la periferia de algunas metrópolis del Centro-Oeste y Nordeste. La mayoría de las nuevas empresas han contado con subvenciones gubernamentales a través de políticas de atracción de inversiones al estilo de la “guerra de los lugares por empleos y dólares”. Esta última se produce en un contexto de competencia global por nuevas empresas.

Esta nueva localización de los puestos de trabajo está alterando los flujos migratorios internos, justo en un periodo de disminución del ritmo de expansión del frente de colonización. Las áreas con mayor poder de atracción en los años 90 (las metrópolis del Centro-Sur y Amazonía) ya no absorben tanta población como en el pasado. Los últimos datos censales apuntan una mayor atracción de las ciudades medias e intermedias del Centro-sur y de las metrópolis y capitales litorales del Nordeste, donde el desarrollo de la actividad turística está promoviendo una expansión del sector de servicios. Los anteriores flujos interregionales han sido relevados por flujos internos de población en las mismas regiones<sup>4</sup>.

São Paulo y Rio de Janeiro ya no presentan los mayores índices de crecimiento demográfico entre las metrópolis brasileñas. La marcha de la urbanización está determinando un proceso de desconcentración y reconcentración de la población en otros puntos del territorio. La misma modernización de las actividades agrarias actúa en favor de esta tendencia. El campo brasileño, cada vez más modernizado y tecnificado “expulsa” la población rural que se aglomera en las

3 Véase LENCIONI, S. (1994): Reestruturação urbano-industrial no Estado de São Paulo: a região da metrópole desconcentrada. *Espaço & Debates*, v. 14, nº 38, São Paulo, NERU, 1994, p. 54-61.

4 SANTOS e SILVEIRA, (2001), pág. 214.

pequeñas ciudades y villas del interior componiendo una parte importante de la nueva población urbana en Brasil. Crece el número de trabajadores agrícolas que viven en las ciudades y, consecuentemente, aumenta la urbanización del territorio.

A pesar de la generalización de la urbanización, persiste la “cuestión urbana” en Brasil. Ésta, según Ribeiro (2001) se incorporó muy tardíamente a los debates sobre las políticas públicas. En Brasil la urbanización se reproduce excluyendo parte de la población del “derecho a la ciudad”. A las tradicionales carencias básicas (infraestructuras urbanas, saneamiento, servicios sociales), se agregan nuevas necesidades surgidas de los procesos de reestructuración económica y urbana: la elevación de los niveles de inseguridad ciudadana y de violencia urbana (consecuencia del recrudecimiento de las desigualdades sociales), los graves problemas de movilidad urbana (debido a la carencia de inversiones en infraestructuras de transporte público) y una situación de deterioro de los espacios públicos y de la calidad de vida en muchas ciudades.

Asimismo, en la morfología interna de las ciudades emergieron nuevas formas de segregación socioespacial que responden tanto a procesos de diversificación social en las periferias -con la migración de capas de renta más elevada-, como a la difusión de la pobreza por todo el territorio, resultado de la agudización de las desigualdades sociales durante la llamada “década perdida”. Incluso las cifras oficiales desvelan el fracaso relativo de las políticas compensatorias desarrolladas en la segunda mitad de los años 1990. Según la última “encuesta social” del IBGE, en los años 1990, en las ocho principales regiones metropolitanas del país, se observó un crecimiento del 30 por ciento de la población en los sectores periféricos en contra el 5 por ciento de la población de los sectores de renta más elevada.

Dicha situación emerge en medio de un intenso debate entre diferentes proyectos para la gestión de las ciudades. En la década de los 90 se iniciaron en Brasil diversas prácticas innovadoras de gestión de las ciudades. Estas nuevas formas de gestión están logrando que la cuestión urbana se sitúe en el meollo del debate político, invirtiendo prioridades y privilegiando políticas sociales de vivienda, saneamiento y transportes en las ciudades <sup>5</sup>.

A este marco político-teórico de prácticas de gestión democrática de las ciudades se contraponen una otra visión que considera los problemas urbanos (y metropolitanos) una consecuencia de la “incapacidad de los gobiernos” de insertar las ciudades en la economía global y de convertir las en “empresas” competitivas en la atracción de capitales internacionales <sup>6</sup>.

Es innegable la influencia de los procesos globales sobre las tendencias de la urbanización en Brasil. De tal manera que el futuro de las ciudades está en gran parte pendiente de esta polarización y de las políticas públicas que serán desarrolladas por los gobiernos locales.

5 Sobre las prácticas y políticas urbanas innovadoras en Brasil véase de N. BONDUKI (org.) (1996): *Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*, São Paulo, Studio Nobel, 1996.

6 RIBEIRO (2001) , pág. 153.



### 3. Tendencias de la red urbana brasileña en la era de la globalización

La complejidad de la urbanización brasileña se pone de manifiesto en las distintas formas espaciales de la concentración de la población y de la producción en el territorio. Tres formas principales de “concentración urbana” pueden ser distinguidas: las regiones metropolitanas institucionalizadas, las aglomeraciones urbanas no metropolitanas y las ciudades con más de 100 mil habitantes. Las regiones metropolitanas institucionalizadas reúnen más de 60 millones de habitantes, es decir, más de un tercio de la población total y cerca del 40 por ciento de la población urbana del país <sup>7</sup>. Dos tendencias de la metropolización deben ser señaladas: el refuerzo de la primacía urbana, con São Paulo consolidándose como la metrópoli “global” de Brasil y Sudamérica; y la emergencia de nuevas metrópolis como expresión del proceso de modernización y de la generalización de la urbanización y de la homogenización del territorio (Figura 1).

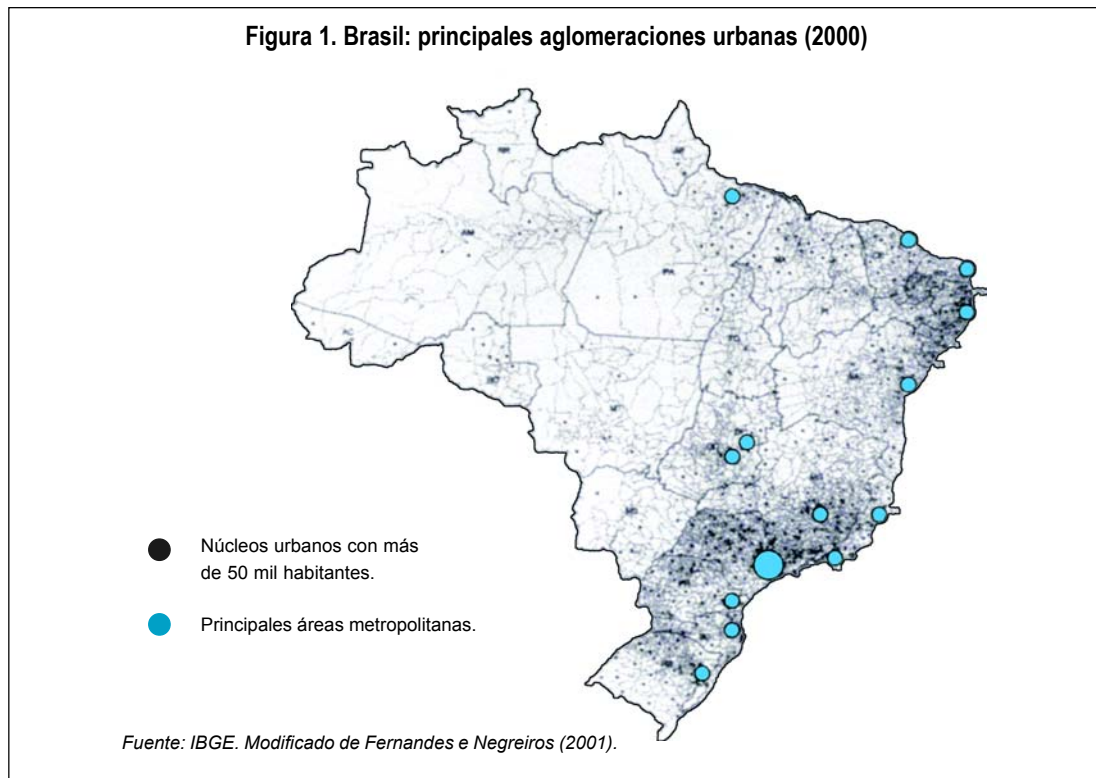
São Paulo sobrepasa cada vez más a Rio Janeiro en las funciones de centro de gestión de la economía brasileña, configurándose como la “ciudad mundial de Brasil” <sup>8</sup>. En la década de 1990 São Paulo reforzó su primacía en el sistema urbano concentrando el mayor número de trabajadores cualificados y el mercado consumidor más grande y de mayor poder adquisitivo de Brasil. Asimismo están ubicadas en São Paulo las sedes de las principales corporaciones, de la bolsa de valores y de las principales instituciones financieras, junto a otros componentes del llamado “terciario superior” (despachos de consultoría, empresas de marketing y propaganda, centros de investigación), es decir, las estructuras necesarias para “liderar la economía brasileña en la globalización” y desempeñar el papel de “ciudad global” brasileña <sup>9</sup>.

Rio de Janeiro es la segunda metrópoli nacional. A pesar de su importancia industrial (donde se destaca la industria petroquímica), no alcanza la misma importancia de la metrópoli paulista como centro de gestión de la economía globalizada. Presenta una gran cantidad de infraestructuras heredadas de su periodo de capital federal y ejerce todavía gran influencia en el territorio nacional (especialmente en cuanto a los medios de comunicación). Además, por su condición de centro turístico y de “portal de entrada” desde el exterior, es sin duda la imagen urbana “más internacional” de Brasil. De tal manera que en la actualidad diversos programas públicos y privados están empeñados en buscar alternativas de desarrollo económico para Rio

7 Las regiones metropolitanas institucionalizadas son: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Fortaleza, Belém de Pará, Campinas, Santos, Vitoria, Florianópolis, Goiania, Natal, São Luis, Maceió, Londrina, Maringá, Vale do Itajaí, Vale do Aço y la Región de Entorno del Distrito Federal. Algunas de las regiones metropolitanas formalizadas no corresponden a grandes concentraciones industriales, sino a aglomeraciones urbanas en torno a capitales estatales o ciudades medias. Dicha situación se produjo tras la Constitución de 1988, que, en el capítulo de la ordenación del territorio, delegó a los estados el poder de definición de las áreas metropolitanas, desapareciendo así los criterios generales. Los detalles de esta crítica están en VILLAÇA (1998) y DAVIDOVICH (2001).

8 Sobre el debate de São Paulo como ciudad mundial véase los artículos de CORDEIRO, H.: “Os principais pontos de controle da economia transacional no espaço brasileiro”, *Boletim de Geografia Teórica*, 16-17, nº 31-34. Rio Claro, 1987, pp. 153-196 y de R. LOBATO CORRÊA, R. (1989): Concentração bancária e centros de gestão do território. *Revista Brasileira de Geografia*, 51 (2), pp. 17-32.

9 FERNANDES e NEGREIROS (2001), pág. 424.



de Janeiro, planteando la hipótesis de “reparto” de funciones globales con la metrópoli de São Paulo<sup>10</sup>. La jerarquía urbana brasileña presenta también otras metrópolis importantes (Tabla 1).

Un primer grupo a destacar es el de las “metrópolis tradicionales”, es decir, las regiones metropolitanas institucionalizadas a principios de la década de los 70 (Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Fortaleza y Belén do Pará). Estas metrópolis constituyen el centro de concentraciones urbanas e industriales igualmente afectadas por los cambios estructurales en la economía brasileña. Las metrópolis tradicionales “comparten” influencia en la jerarquía urbana con, las “nuevas metrópolis”, o áreas metropolitanas emergentes recientemente institucionalizadas. Este es el caso de las regiones metropolitanas de Vitória, Goiânia, Florianópolis y Natal, aglomeraciones articuladas en torno a capitales estatales, es decir, ciudades provistas de mejores infraestructuras y por ello centros de atracción de población y de nuevas inversiones.

Sin embargo, el caso más significativo del “nuevo” proceso de metropolización brasileño es la emergencia de nuevas regiones metropolitanas en el “entorno metropolitano” de São Paulo. La región metropolitana de Campinas, ciudad situada a 90 kilómetros de São Paulo, concentra casi 2,5 millones de habitantes, mientras que la de Santos (a 72 km de São Paulo) ya alcanza el 1,5 millón. El crecimiento de estas aglomeraciones urbanas puede ser en gran parte justificado

10 Véase SILVA, F.A.R. (1999): *Rio-São Paulo – Cidades Mundiais. Desafios e oportunidades*, Brasília, IPEA, CONSEUIL, C. H. e PESSÔA, S. A. (2000): “Vantagens comparativas da cidade do Rio de Janeiro”. *Textos para Discussão*, nº 900. Rio de Janeiro: IPEA.





Tabla 1. Las 20 principales concentraciones urbanas de Brasil (2000)

Orden	Área Metropolitana	Población total (mil habitantes)	Población de la ciudad central (mil habitantes)
1	São Paulo	17.879	10.434
2	Rio de Janeiro	10.895	5.858
3	Belo Horizonte	4.350	2.238
4	Porto Alegre	3.659	1.361
5	Recife	3.338	1.443
6	Salvador	3.022	2.243
7	Fortaleza	2.985	2.141
8	Curitiba	2.727	1.587
9	Campinas	2.339	969
10	Brasilia	2.051	2.051
11	Belén de Pará	1.796	1.281
12	Goiania	1.640	1.093
13	Santos	1.477	418
14	Vitoria	1.426	292
15	Manaus	1.405	1.405
16	São Luis	1.071	870
17	Natal	1.043	712
18	Maceió	989	798
19	Teresina	716	716
20	Florianópolis	710	342

Fuente: IBGE. Censo 2000.

por el “desbordamiento” del crecimiento de São Paulo y al proceso de “desconcentración concentrada” de la metrópoli paulista (Lopes de Souza, 2001). Sin embargo, la región metropolitana de Campinas es la segunda concentración industrial de Brasil, aglutinando el 6,2 por ciento de la producción industrial según el IBGE (2000) y superando a las demás regiones metropolitanas con excepción de São Paulo. Gran parte de estas industrias están vinculadas a sectores de alta tecnología y a los centros de investigación presentes en Campinas. Ello pone de manifiesto un desarrollo “autónomo” de esta nueva región metropolitana comparable con los parques tecnológicos de los países desarrollados <sup>11</sup>.

Brasilia es ya la capital política planificada que se convirtió en metrópoli de la meseta central brasileña. Inaugurada en 1960, planeada como centro administrativo de 500 mil habitantes, es hoy una metrópoli con más de 2 millones de habitantes y fuertemente segregada (“la capital del control y de la segregación social” <sup>12</sup>) por imposición de un plan urbanístico que opone el

11 Véase de R. C. BEGA dos SANTOS (2000): “Campinas como centro produtor e irradiador de alta tecnologia na estruturação do espaço urbano regional”, *Scripta Nova*, vol. IV, nº 69 (73), Barcelona, <[www.ub.es/geocrit/sn-69-73.htm](http://www.ub.es/geocrit/sn-69-73.htm)>.

12 GOUVÊA, L. A. (1995): *Brasília: a capital da segregação e do controle social*, São Paulo, Annablume, citado en STEINBERGER, M.: “Formação do aglomerado urbano de Brasília no contexto nacional e regional”, en PAVIANI, A. (org.) (1999): *Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, pp. 23-53.

*Plano Piloto* (la ciudad de Brasilia propiamente) y las “ciudades satélites”, construidas a posteriori para abrigar a los obreros que erigieron la capital y los inmigrantes de otras regiones de Brasil. Las ciudades satélites concentran casi el 80 por ciento de los habitantes del Distrito Federal y reproducen los problemas urbanos comunes en cualquier ciudad brasileña. Asimismo, Brasilia polariza otros núcleos urbanos en su extrarradio con los cuales constituye la *Região Integrada de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal* (RIDE-DF), una nueva modalidad de institucionalización de un territorio metropolitano, impuesta por la necesidad de gestión de una realidad urbana difusa que ha sobrepasado los límites originalmente imaginados por la planificación.

Con las economías metropolitanas cada vez más vinculadas al sector terciario emerge el nuevo papel de las ciudades medias en la red urbana: el de centros industriales. En la última década la industria brasileña creció en las ciudades medias, en los espacios perimetropolitanos, convirtiendo estos núcleos urbanos en los principales polos de atracción de las migraciones internas. Entre las 100 principales aglomeraciones industriales brasileñas, las ciudades medias concentran ya cerca de un tercio del valor de la producción industrial (IBGE, 2000).

Este movimiento de la industria produce un cambio significativo en el espacio de las ciudades medias e intermedias que reciben nuevas infraestructuras y servicios. Además se produce un fuerte desarrollo comercial y educacional por la inmigración de personal calificado que forma una nueva clase media en el interior del país. Las ciudades medias pasan a desempeñar un papel importante en la circulación de informaciones a la vez que se convierten en lugares privilegiados de consumo en el territorio (Santos e Silveira, 2001). El poder de atracción genera también problemas urbanos. Algunas ciudades medias ya presentan señales de descontrol del crecimiento demográfico. Igualmente pasan a ejercer una intensa polarización con relación a los municipios de su entorno generando embriones de aglomeraciones metropolitanas.

Este crecimiento tiende a mantenerse, ya que las ciudades de la frontera agrícola presentan una disminución del ritmo de crecimiento después de haber sido las ciudades que más crecieron en la década de los 80. La violencia en los procesos de apropiación de las tierras y la reproducción de las desigualdades sociales tal como en las ciudades del sur, contribuyeron a la decadencia del sueño del “Eldorado”. Asimismo, la total carencia de infraestructuras urbanas en estas ciudades de frontera, nacidas y crecidas rápidamente (las llamadas “ciudades setas”), contribuyó para que la población buscara otras áreas de asentamiento. El crecimiento poblacional de las capitales de los estados amazónicos (Manaus y Belén de Pará, principalmente) es un importante indicador de este proceso y se incluye en la ya señalada tendencia de incremento de las migraciones interregionales.



## 4. Cambios en la morfología interna de las ciudades

A estos procesos generales corresponde un amplio proceso de reestructuración de la morfología interna de las ciudades. En esta sección analizaremos los cambios que se producen en el espacio intraurbano partiendo de una visión general de la estructura interna de las grandes ciudades brasileñas. Según Villaça (1998), estas son caracterizadas por la presencia de un centro principal, de subcentros, áreas de segregación de las capas de altos y medios ingresos, la periferia y las áreas industriales <sup>13</sup>. Este es el modelo de las grandes ciudades, que se generaliza y que puede ser empíricamente observado en las ciudades medias.

Creemos que el patrón presentado se repite de forma general en ciudades de toda la diversa geografía brasileña. Analizado un caso específico, el de la ciudad de Pelotas (324 mil habitantes en 2000), en el estado de Rio Grande do Sul, hemos comprobado que este modelo es resultado de un largo proceso de estructuración intraurbana que se produjo a partir de los años 1930. Hasta entonces la morfología urbana de las ciudades brasileñas se caracterizaba por la presencia de ciudades relativamente compactas y heterogéneas socialmente y bien dotadas de infraestructuras (redes de alcantarillado, suministro de agua, teléfono, tranvías) controladas o gestionadas por el poder local. La transición hacia la sociedad industrial se hizo rápidamente y contó con la participación de nuevos agentes privados -terratenedores y promotores inmobiliarios- que promovieron parcelaciones en las periferias, donde se asentó la población emigrada de las áreas rurales. Este proceso inauguró la dicotomía centro-periferia en el espacio interno de las ciudades de Brasil. Las áreas periféricas se expandieron carentes de infraestructuras y con el predominio de viviendas autoconstruidas en contraposición a un centro con infraestructuras y donde predominaban las formas capitalistas de producción de viviendas (Soares, 2002).

En los años 50 se ensayaron en las principales ciudades algunas tentativas de promoción de vivienda social, todavía insuficientes para atender a la demanda de unas ciudades que crecían y se industrializaban rápidamente. A finales de los años 60 el capital inmobiliario estructurado y ya vinculado al capital financiero empezó a realizar grandes operaciones en las áreas centrales y espacios periféricos contiguos a los centros, que progresivamente se incorporaron a la "ciudad formal". A la vez, el poder público actuó en la construcción de infraestructuras viales y en la planificación urbana. En términos generales este proceso engendró una ciudad funcionalmente integrada y socialmente segregada de acuerdo con el tipo de vivienda y los niveles de renta de sus habitantes.

A partir de 1967 el capital inmobiliario contó con los fondos del sistema de financiación de la vivienda que patrocinó la construcción de casi 5 millones de viviendas urbanas, la mayoría de ellas en bloques de apartamentos para las clases medias. Se hizo posible la organización de un moderno sector de la construcción civil a escala nacional. Sin embargo, la malversación de los

13 VILLAÇA, (1998), pág. 13.

recursos en la financiación de obras de carácter no social generó un gigantesco déficit que determinó la quiebra del sistema a mediados de la década de 1980.

En las últimas décadas el capital inmobiliario pasa por una etapa de reestructuración, con los promotores buscando otras fuentes de financiación a la vez que desarrollan nuevos productos inmobiliarios y abren nuevos frentes de inversión. Esta reestructuración del sector inmobiliario altera las formas de producción del espacio urbano, afectando con diferente intensidad a todos los sectores de la ciudad y muy especialmente las periferias urbanas <sup>14</sup>.

Las áreas centrales tradicionales de las ciudades brasileñas están afectadas por un doble proceso de congestión y desconcentración de las actividades. En la mayoría de las grandes ciudades de Brasil, el centro se mantiene en la misma ubicación desde su fundación. Sin embargo, el proceso de destrucción-reconstrucción del paisaje urbano ha sido veloz. La verticalización, tan característica de la ciudad norteamericana, se manifestó con fuerza a partir de los años 1960, destruyendo la memoria del paisaje anterior sustituida por una densa “selva” de rascacielos.

Esta congestión de las áreas centrales llevó a una desvalorización de amplios sectores que han sido afectados por un intenso proceso de degradación. Tal situación se produjo con más intensidad en la metrópoli de São Paulo, una ciudad con una increíble “capacidad” de producción de “nuevos centros” a medida que se producen cambios en las estructuras económicas. Así se produjo en los años 1970 el relativo “abandono” del “centro viejo” (el centro tradicional de la ciudad) y la emergencia de la Avenida Paulista como el nuevo centro del capital financiero e industrial; así está produciéndose hoy día la construcción de un “nuevo centro de la economía globalizada” en el sector suroeste de la metrópoli en torno a las avenidas Luis Carlos Berrini y Faria Lima <sup>15</sup>.

En el caso de Rio de Janeiro, la producción de “nuevos centros” está vinculada a la “congestión” del centro principal y al antiguo desplazamiento de las élites hacia el sector litoral de la ciudad. En los años 1950-1960 las élites se desplazaron hacia el nuevo eje de la “zona sur” (Copacabana-Leblon) y en los años 1970-1980 el desplazamiento fue más significativo hacia la Barra da Tijuca. Sin embargo, este desplazamiento fue selectivo en cuanto a las actividades (servicios especializados, comercio de lujo), ya que el centro tradicional conservó las actividades de gestión (Villça, 1998).

Igualmente para los casos de Porto Alegre, Salvador, Belo Horizonte, Salvador y Fortaleza se producen “nuevas centralidades” vinculadas a la localización de los nuevos equipamientos comerciales y al desplazamiento de los sectores de asentamiento de las élites en el interior del

---

14 Este modelo fue desarrollado en nuestra Tesis Doctoral *Del proyecto urbano a la producción del espacio: morfología urbana de la ciudad de Pelotas, Brasil (1812-2000)*, realizada en el Programa de Doctorado “Pensamiento Geográfico y Organización del Territorio” del Departamento de Geografía Humana de la Universidad de Barcelona y dirigida por el Profesor H. Capel.

15 VILLAÇA (1998)), pág. 348, CARLOS (2001), pág. 141.



espacio urbano. Además, en estas ciudades también se amplían sus aeropuertos y se construyen nuevos centros empresariales, hoteles de lujo y centros de convenciones que refuerzan sus funciones de “metrópolis regionales”.

En general los nuevos espacios de centralidad corresponden al desplazamiento de las actividades de gestión y de los servicios especializados del centro tradicional hacia sectores adyacentes a los barrios residenciales de las capas de altos ingresos. Últimamente también se observa el papel de los centros comerciales (los *shopping-centers*) en la producción de nuevas centralidades, ya que constituyen operaciones inmobiliarias que desencadenan un proceso de valorización espacial que atrae nuevas inversiones públicas y privadas (nuevas estructuras de transportes y comunicaciones, otras operaciones inmobiliarias) a los sectores donde se ubican. Los *shopping-centers* están concentrando la “vida urbana” de muchas ciudades de Brasil. Compras, ocio y hasta incluso estudios son actividades que cada vez más se realizan en el interior de las grandes superficies comerciales en las ciudades brasileñas. Las élites y clases medias brasileñas desarrollan un amplio sentimiento de “agorafobia urbana” y de rechazo de los espacios públicos. Las élites políticas colaboran con dicho proceso concentrando inversiones en los sectores preferidos por el capital inmobiliario para sus operaciones.

Según Flavio Villaça, el deterioro de la vida urbana en las áreas centrales es directamente proporcional a la presencia de los sectores populares en estos espacios <sup>16</sup>. Amplios sectores de las áreas centrales tradicionales están ocupados por actividades informales (vendedores callejeros o *camelôs*, trapicheros, “vigilantes de coches”) que proporcionan un aspecto caótico a los espacios públicos centrales. El resultado es la degradación de estos sectores, que son evitados por las capas de mayores ingresos.

La “versión brasileña” del proceso de “decadencia del hombre público” señalado por Richard Sennet es el desbordamiento de la violencia, la segregación de los pobres y la “auto-segregación” de parte de las élites urbanas <sup>17</sup>. Se producen las urbanizaciones exclusivas, las áreas “símbolo” de la segregación urbana en Brasil. Ésta alcanzó niveles “altamente refinados” en los llamados “condominios exclusivos” o “condominios cerrados”, es decir, urbanizaciones de alto *standing*, acotados, con accesos controlados y vigilados por agentes de seguridad privados. Las causas de esta segregación están vinculadas a la degradación de la calidad de vida en los sectores centrales y al poder de atracción del “ambiente natural”. Asimismo, es innegable el deseo de las élites de apartarse de un paisaje urbano marcado cada vez más por la pobreza, la informalidad y la inseguridad (Lopes de Souza, 2001).

---

16 VILLAÇA (1998), pág. 334.

17 LOPES DE SOUZA (2001), pág. 442.

Este tipo de forma espacial es menos reciente en las metrópolis de São Paulo y Rio de Janeiro. Los casos de los condominios de Alphaville (30 mil habitantes) y Tamboré (15 mil habitantes), localizados en el sector oeste del Grande São Paulo y del distrito de Barra da Tijuca (114 mil habitantes), en Rio de Janeiro son ejemplos de la opción por una forma de vida enajenada del entorno urbano “real” que se difunde entre los grupos de elite brasileños. Al igual que Estados Unidos, estos territorios segregados se convierten en excelentes laboratorios para la investigación empírica de los “archipiélagos carcelarios” de Edward Soja, o de la “ecología del miedo” en la expresión de Mike Davis <sup>18</sup>.

Su localización preferencial se da en las áreas cercanas al “espacio natural” (campos, costa, montes); generalmente siguen la dirección del vector de asentamiento de los sectores de elite, cuyos límites del suelo urbanizado extienden al máximo. Así se completan las dos tendencias geográficas de la reestructuración socioespacial del capitalismo contemporáneo, según Mark Gottdiener (1993): la ya señalada de desconcentración de la industria y la de desconcentración del hábitat.

Sin embargo, las ciudades brasileñas no presentan un cuadro de “suburbanización generalizada” tal como en las formaciones sociales donde se manifiesta el fenómeno de la urbanización difusa. Al contrario, las ciudades se extienden manteniendo numerosos “vacíos urbanos” entre las áreas ya consolidadas y las nuevas urbanizaciones. Ello favorece la “fragmentación sociopolítica del espacio urbano” (Lopes de Souza, 2001) que se produce con la construcción de una nueva periferia: la periferia de los ricos, que pasa a convivir con la “vieja periferia” de los pobres. La primera es la más beneficiada de inversiones públicas, ya que los gobiernos locales tienden a concentrar sus operaciones -principalmente con relación al sistema vial- en los sectores de altos ingresos, para garantizar la accesibilidad de los mismos a sus espacios de trabajo y consumo, favoreciendo a los que utilizan transporte privado. Tal es el caso de São Paulo, donde, según han demostrado Marques y Bachir, entre 1978 y 1998 las políticas estatales privilegiaron los sectores de altos ingresos de la ciudad, que recibieron la mayor parte de las inversiones públicas en transportes realizadas en el municipio <sup>19</sup>.

El proceso de extensión urbana está relacionado con la acción de agentes específicos: terratenientes y promotores inmobiliarios. Los primeros mantienen la estrategia de parcelación de tierras más alejadas del centro urbano con la consecuente valorización del suelo situado en los intersticios del tejido urbano. Los últimos por la necesidad de renovar constantemente su oferta de productos presentando nuevos “embalajes” de la “mercancía vivienda”. Así, además de

18 SOJA, E. (2000), pág. 298; DAVIS (2001).

19 Véase de MARQUES, E.C. y BACHIR, R.M. (2001): *Estado e infra-estrutura urbana em São Paulo, 1978/1998*. Los autores analizaron los gastos en obras públicas publicados en los rendimientos de cuenta de los alcaldes. Solamente entre 1983 y 1985 (gestión del alcalde Mario Covas, indicado por el Gobernador del Estado) y 1989 y 1992 (gestión de la alcaldesa Luisa Erundina, elegida por el *Partido dos Trabalhadores*) se aplicaron más recursos en los distritos de población de bajos ingresos. El artículo fue premiado en concurso realizado por el *International Journal of Urban and Regional Research* y está disponible en línea en el sitio del *Centro de Estudos da Metrópole* <[www.centrodametropole.org.br](http://www.centrodametropole.org.br)>.



urbanizaciones exclusivas y de condominios cerrados observamos otras formas espaciales en las ciudades brasileñas: condominios de apartamentos de clase media, conjuntos de viviendas unifamiliares y edificios de alto *standing* con acceso cerrado. Todas conforman el mosaico urbano de las ciudades, cada vez más divididas en sectores homogéneos y segregados. Dichas formas espaciales se observan también en las ciudades medias, según nuestro análisis de la ciudad de Pelotas <sup>20</sup>.

Igualmente sucede en cuanto a los procesos de producción y reproducción del espacio urbano. Tanto los de extensión de la trama urbana, favorecidos por el oligopolio de la propiedad de la tierra y la escasa regulación de los mecanismos de recalificación del suelo, como los de segregación socioespacial de los grupos de mayores ingresos. Recientemente algunos trabajos apuntan la tendencia a la segregación de los sectores de altos y medios ingresos en otras ciudades medias brasileñas, señalando la reproducción a escala nacional de las estrategias generadas por el capital inmobiliario en los grandes centros <sup>21</sup>.

En las ciudades litorales, la expansión del sector inmobiliario asociada a la actividad turística está forjando sectores segregados de asentamiento para las élites, generalmente contiguos a las áreas de desarrollo de las actividades turísticas (segunda residencia, hoteles de lujo, centros comerciales y de ocio). El centro tradicional queda reservado a las actividades tradicionales y al comercio popular; mientras, la nueva centralidad está vinculada a la cercanía del valorizado paisaje natural.

La morfología de las ciudades brasileñas es cada vez más compleja, reflejando la territorialización de procesos avanzados de producción espacial. A pesar de la presencia de extensas áreas sin infraestructura urbana, se observa un intenso proceso de urbanización difusa y una múltiple redefinición de las funciones en el interior del espacio urbano. La superación de estas dicotomías y la homogenización de la provisión de infraestructuras y servicios en todos los sectores, es decir, la auténtica “costura” del tejido urbano, es el grande e inmediato reto de la gestión urbana en Brasil.

20 SOARES, P. R. R. (2002): Fragmentación y segregación en ciudades no metropolitanas: las periferias urbanas del sur de Brasil, en CABRALES, L. F. (coord.): *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara-UNESCO, pág. 549-580.

21 Véanse los trabajos de RAMIRES, J.C. y SOARES, B.R.: “Os condomínios horizontais fechados em cidades médias brasileiras”; de M. E. SPOSITO: “Novos territórios urbanos e novas formas de hábitat no Estado de São Paulo, Brasil” y de SOBARZO MIÑO, O.A.: “Los condomínios horizontales en Presidente Prudente, Brasil” publicados en CABRALES, L. F. (coord.) (2002): *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara-UNESCO.

## 5. La “crisis urbana” y los proyectos para su superación

La referencia a las profundas desigualdades sociales ya sería suficiente para revelar la aguda “crisis urbana” que afecta a la sociedad brasileña a principios del siglo XXI. Sin embargo, es posible descomponer aún más el cuadro urbano brasileño, con el propósito de señalar las dificultades para reformar unas ciudades donde la urgencia de las demandas y la celeridad de los cambios pone en jaque la capacidad de intelectuales y gestores de formular políticas eficaces de “reforma urbana”.

En este sentido, los principales y más persistentes “problemas urbanos” que afectan a las ciudades brasileñas son el desigual acceso al suelo urbano, el déficit de viviendas y las carencias de infraestructura urbana, la movilidad urbana, la degradación de los espacios públicos y la persistencia de las desigualdades sociales en la ciudad, con consecuencias en el cercenamiento del pleno derecho a la ciudadanía urbana.

Paradoja brasileña: en un país de dimensiones continentales, la tierra es un bien escaso. La situación de monopolio de las tierras agrícolas, que han generado un fuerte movimiento social en el campo, se reproduce en las ciudades, con el monopolio de la tierra urbana. A pesar del reconocimiento de la “función social de la propiedad” por la Constitución, el acceso al suelo urbano y la tributación de las tierras reservadas para fines especulativos es una quimera en Brasil. En 2001 se sancionó, después de años de presión de los movimientos sociales el “Estatuto de la Ciudad”, la ley federal de reforma urbana. Dicha ley permitió el gravamen tributario de las tierras ociosas, pero su aplicación debe ser regulada a escala municipal. Allí las élites locales ejercen todo su poder de presión, impidiendo que se impongan impuestos más elevados al suelo utilizado con fines especulativos.

Así prosperan las ocupaciones informales en las periferias de las ciudades brasileñas. La ausencia de un stock público de tierras da un amplio poder de maniobra a terratenientes y promotores inmobiliarios. Las diferencias en la producción del espacio urbano son evidentes: para la demanda solvente se producen urbanizaciones con equipamientos y servicios; para los sectores de bajos ingresos se reservan parcelaciones sin infraestructura urbana, informales o clandestinas, es decir, fuera de los patrones legales establecidos. A los pobres se reserva el estar en la ciudad ilegalmente.

La informalidad del acceso al suelo urbano es la responsable de la situación de precariedad de las viviendas. El endémico déficit de viviendas (4,0 millones de déficit cuantitativo, 5,6 millones de déficit cualitativo <sup>22</sup>) es producto de esta precariedad y de la ausencia de una política

---

22 En 1995 el IBGE calculó el déficit cuantitativo (necesidad de construcción de viviendas) en 5,6 millones de unidades (4 millones en el medio urbano y 1,6 millón en el medio rural) y el déficit cualitativo (viviendas sin infraestructura adecuada o de construcción precaria) en 5,6 millones. Fuente: Governo Federal. Secretaria de Política Urbana. *Política Nacional de Habitação*, 1996.





nacional de construcción masiva de viviendas sociales. Las políticas de “ajuste del Estado” han “descentralizado” la administración, delegando competencias a los gobiernos estatales y locales. Sin embargo, el Gobierno Federal mantuvo el control de los recursos, obstaculizando el despliegue de políticas sociales por parte de los gobiernos locales, que quedan dependientes de financiación propia o externa (bancos de desarrollo u organismos de cooperación).

Lo mismo sucede con las infraestructuras urbanas. Históricamente en Brasil, las políticas urbanas vincularon las infraestructuras urbanas con la vivienda. Es decir, la provisión de infraestructuras se producía a la vez que la construcción de viviendas sociales. Así, con la relativa parálisis de las políticas de vivienda, también se observó el recorte de inversiones en equipamientos urbanos. El censo de 2000 detectó un 50 por ciento de las viviendas urbanas que no están conectadas a la red de alcantarillado (IBGE, 2000).

Por otra parte, la desconcentración y los demás cambios en la morfología y en las funciones urbanas marcan una nueva etapa de circulación y de movilidad urbana en las ciudades brasileñas. La desregulación y la flexibilización de las relaciones laborales implica una mayor circulación de las personas en el espacio urbano. En las grandes ciudades (y el caso de São Paulo es emblemático) el aumento de la flota de vehículos particulares se realiza más rápidamente que la capacidad de construcción de nuevas estructuras viales por el Estado. Entre las capas de mayores ingresos es corriente la presencia de más de un coche por familia, mientras que los pobres deben hacinarse en el insuficiente transporte colectivo público o someterse a toda suerte de riesgos del transporte informal, no regulado por el poder público, pero de presencia rutinaria en los grandes centros.

La degradación de los espacios públicos y la pérdida de calidad del ambiente urbano es otra fisura del tejido urbano de las ciudades brasileñas, que se produce no solamente en las áreas centrales de las grandes ciudades. La fase actual de la urbanización brasileña se caracteriza por un movimiento de la población a los espacios acotados y segregados y el abandono de los espacios públicos y abiertos. La ausencia de contactos sociales y la “vida urbana” realizada en espacios lo más homogéneos (social y racialmente) posible, disemina una ideología de *laissez faire* entre la población, cercenando los canales intersociales de solidaridad. El recelo y el miedo del otro, la violencia, la agorafobia, el llamado *apartheid social* (ricos sin contacto con los pobres) impiden el pleno ejercicio de la ciudadanía urbana. Esta sólo puede ser impulsada por los movimientos sociales urbanos en su lucha por el “derecho a la ciudad” y por las políticas urbanas innovadoras de los gobiernos locales reformadores y progresistas.

El decenio de 1990 fue también el periodo de la emergencia de iniciativas innovadoras de gestión urbana en Brasil. La adopción de nuevos instrumentos de gestión urbana, como los “presupuestos participativos” implantados por el *Partido dos Trabalhadores* (siendo el caso de Porto Alegre el más emblemático) y de programas de “inclusión social” (programas de renta mínima, de ayudas a las familias de bajos ingresos que mantienen los hijos en la escuela) han

permitido importantes mejoras en los niveles de calidad de vida de muchas ciudades <sup>23</sup>. El cambio de prioridades está posibilitando un número mayor de inversiones en sectores residenciales de bajos ingresos. Asimismo, la acción en las periferias no excluye actuaciones urbanísticas de rehabilitación de las áreas centrales, que reasumen su función de espacio simbólico y *locus* de la vida urbana, tal como los proyectos de revitalización de las áreas centrales de São Paulo y Porto Alegre.

Los ayuntamientos progresistas todavía no son mayoría en Brasil. Igualmente actúan otras tendencias políticas que desde sus gobiernos orientan políticas urbanas convencionales auspiciando acciones que benefician a las grandes corporaciones (financieras, inmobiliarias, industriales) que operan en el espacio urbano, en perjuicio de las políticas dirigidas a los sectores menos favorecidos de la población. Ello puede ser observado en numerosas capitales de estados, donde los gobiernos municipales y estatales invierten en los sectores donde predominan las capas de mayores ingresos. Dichas políticas urbanas contribuyen a la *manutención* de las desigualdades sociales en las ciudades brasileñas <sup>24</sup>.

## 6. Dilemas y desafíos de las ciudades brasileñas en el siglo XXI

Las contradicciones entre el desarrollo económico y el atraso social están generando en Brasil problemas urbanos de grandes dimensiones. El urbanista Jorge Wilhein, ex secretario general de *Habitat* (órgano de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) y actual secretario de planeamiento urbano de São Paulo, alerta de que manteniéndose el actual escenario “la dicotomía social aumentará y podrá cristalizarse la nítida separación” entre globalizados y excluidos en Brasil <sup>25</sup>. Las aglomeraciones urbanas brasileñas están próximas al “estado de ebullición” y solamente tendrán mejores condiciones de saneamiento, transportes y de servicios colectivos cuando “la sociedad brasileña libere del lastre patrimonialista” y de los trabas internas y externas a su desarrollo <sup>26</sup>.

El reto de la sociedad brasileña es, por tanto, superar la fragmentación social y espacial de las ciudades. Se configuran dos movimientos autónomos e interdependientes: de un lado las

23 Ya existe alguna literatura en castellano sobre el presupuesto participativo de Porto Alegre. Indicamos de SOUZA, U. y GENRO, T. (1999): *Presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*, Barcelona, Ediciones del Serbal / Patronat Flor de Maig.

24 El caso de Rio de Janeiro es ejemplar. Después de un intento fracasado para ser designada como sede de una Olimpiada, la ciudad fue escogida para albergar los Juegos Panamericanos de 2007. Contrariando las políticas normalmente adoptadas en estos casos, los organizadores de la candidatura anunciaron la construcción de las instalaciones olímpicas en el distrito de Barra da Tijuca, lo que vendrá a beneficiar aún más este sector privilegiado de la ciudad. Para otro ejemplo de las relaciones entre el Estado, los grupos económicos y los promotores inmobiliarios en las políticas urbanas en Brasil véase de ROSNER, W. y VILSMAIER, U. (2000): "Planificación urbana versus autorregulación: la ciudad de Fortaleza como tablero de juego de diferentes agentes". *Scripta Nova*, vol. V, nº 99. Barcelona, <[www.ub.es/geocrit/sn-99.htm](http://www.ub.es/geocrit/sn-99.htm)>.

25 WILHEIN (2001).

26 DEÁK (1999), pág. 17.



fuerzas de la reestructuración y de la desconcentración urbanas que actúan en dirección a la generalización de la urbanización sobre el territorio y a la descentralización metropolitana; de otro, las acciones de reestructuración interna de las funciones en las ciudades y de producción de una nueva morfología urbana.

Con relación a los primeros, el camino parece ser dictado por agentes globales que reordenan el territorio nacional de acuerdo con la lógica de maximizar plusvalías, apartándose de la congestión de determinadas aglomeraciones metropolitanas, eligiendo nuevas localizaciones. Este movimiento que difunde selectivamente los sistemas técnicos por el territorio genera también un incremento de las tasas de desempleo industrial en los espacios metropolitanos tradicionales que pierden industrias en favor de los nuevos centros industriales. A la vez, la necesidad de centralización y de control de la circulación de informaciones impone la verticalización de las funciones de gestión y cambios en los espacios centrales de las metrópolis, reorganizados por las nuevas prioridades del capital global. Estas nuevas funciones aumentan los empleos en el sector terciario, a los cuales debemos añadir los puestos de trabajo generados por el creciente papel de los servicios y de las actividades informales en la economía urbana de las ciudades.

Con relación a la reestructuración intraurbana se observan en las ciudades brasileñas los procesos de desconcentración urbana, de fragmentación espacial y de segregación social en el interior de los espacios urbanos. Un intenso proceso de degradación afecta a amplios sectores de las áreas centrales tradicionales que cambian sus funciones atendiendo cada vez más a la población de bajos ingresos. Nuevos espacios centrales son concebidos para albergar las nuevas funciones de gestión, originadas por el proceso de globalización de la economía. Asimismo, los espacios comerciales tradicionales son sustituidos por los centros comerciales cerrados, que pasan a concentrar las actividades de compras y ocio de las clases medias y altas.

Se observa una morfología urbana cada vez más fragmentada, producto de una mayor diversidad de las formas de habitar en las ciudades brasileñas, fenómeno que afecta principalmente las capas de mayores ingresos, es decir, a las que tienen la posibilidad de pagar por la mercancía vivienda. El capital inmobiliario en un periodo de reestructuración oferta nuevas formas de vivienda (urbanizaciones exclusivas, condominios, conjuntos de apartamentos, conjuntos de viviendas) que se diferencian según el nivel de renta de sus usuarios, aunque se igualen en algunas características generales: son homogéneos socialmente, ofrecen seguridad privada en centros urbanos cada vez más asolados por la violencia urbana y se segregan de las áreas heterogéneas de la ciudad.

La periferia “pobre” recibe cada vez menos inversiones, ya que ahora tiene la “competencia” de la periferia “rica” en la distribución de los recursos públicos. En los sectores de altos ingresos el 70 por ciento de las viviendas están servidas por la red de alcantarillado, mientras que en las áreas pobres este índice desciende al 30 por ciento (IBGE, 2000). Asimismo persisten los modelos “informales” de asentamiento en las ciudades, no solamente en las favelas, sino tam-

bién en las parcelaciones "clandestinas", es decir, realizadas al margen de la ley y que llegan a concentrar hasta la mitad de la población en algunas ciudades.

En la gestión de estas contradicciones emerge el debate de lo público frente a lo privado en las ciudades brasileñas. Se formulan distintos proyectos políticos de gestión de la producción de las ciudades: de un lado propuestas que consideran que los mecanismos de mercado son los más adecuados para "regular" la producción del espacio en las ciudades; es decir, que cabe a los agentes hegemónicos (promotores inmobiliarios, terratenientes, el capital financiero y el capital industrial) decidir cuáles son las áreas y las operaciones de desarrollo urbano adecuadas. Los sectores degradados de las áreas centrales deben ser recuperados a medida en que propietarios y promotores inmobiliarios consideren beneficiosas las operaciones de renovación urbana en las áreas afectadas. Las periferias serán urbanizadas a medida que una demanda solvente sea capaz de financiar nuevas urbanizaciones provistas de infraestructuras urbanas. De otro, están las posturas que consideran que la producción del espacio urbano debe ser regulada por el ente público, que representa a todos los ciudadanos. Estos asumen el reto de planificar para generalizar el derecho a la ciudad, superando la dicotomía "ciudad formal" y "ciudad real" todavía persistente en la mayor parte de las ciudades brasileñas. Dicha superación es posible a partir de la aplicación de políticas sociales de inclusión urbana, una práctica poco común en la gestión de las ciudades en Brasil hasta tiempos recientes.

Estos dos proyectos elaboran sus "ideologías" de planificación urbana. Los que vaticinan la hegemonía del mercado presentan la alternativa de los "planes estratégicos", instrumentos de "eficiencia urbana" en un escenario de "competencia global entre ciudades". Estrategias de "marketing urbano" y de "patriotismo urbano" son adoptadas en una ideología que enmascara las contradicciones sociales en las ciudades (Ribeiro, 2001). El gobierno urbano debe ser ejercido por "gestores profesionales" que administren la ciudad como una "empresa" que debe ser lo más eficiente posible y generar beneficios.

A este tipo de "planificación mercantil" de la ciudad se opone una otra planificación urbana: la que propone planes directores participativos y sensibles a la sostenibilidad económica, social y ambiental urbana. Aquí se trata de recomponer un tejido social y urbano fracturado social y espacialmente. Dicha reintegración solamente es posible con la asignación del estatuto de ciudadano a todos los habitantes de las ciudades. Ello quiere decir que el derecho a la participación en la gestión urbana debe ser uniforme entre todos, independiente del *status* social, condiciones económicas o de la calidad de vida urbana que disfruta (o padece), no considerando ninguno habitante de la ciudad como "ilegal" o "marginal" de la sociedad formal.

La promulgación del "Estatuto de la Ciudad", ley federal brasileña que ratificó el principio de la gestión urbana democrática y de la sostenibilidad ambiental y social de la ciudad, además de otras iniciativas de reforma urbana, puede ser considerada una importante victoria de los movimientos sociales en su labor de concienciación de la sociedad para la cuestión urbana.



Con ello se abre el camino para un cambio profundo en la forma de gestión de las ciudades en Brasil. Sin embargo, será necesario comprobar los impactos de este cambio en las fuerzas globales y locales que actúan en la producción y reestructuración del espacio urbano brasileño. Es decir, comprobar hasta qué punto los “nuevos actores” emergentes del cambio político serán capaces de corregir las tendencias de homogenización y fragmentación impuestas por los agentes hegemónicos, convirtiendo a los “habitantes” en “ciudadanos” y construyendo las ciudades como verdaderos lugares de vida y felicidad.

## Bibliografía

- CARLOS, A. F. A. (2001): *Espaço-tempo na metrópole: a fragmentação da vida cotidiana*, São Paulo, Contexto.
- DAVIDOVICH, F. (2001): "Metrópole: escalas, questões e situação no Brasil", Seminário *A Questão Metropolitana no Brasil: segregação, desigualdade e governança*. XXV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação em Ciências Sociais, Caxambú.
- DAVIS, M. (2001): *Más allá de Blade Runner. Control Urbano y la ecología del miedo*, Barcelona, Virús, [*Beyond Blade Runner. Urban control and the ecology of fear*. Westfield, Open Magazine Pamphlet Series, 1992].
- DEÁK, C. y SCHIFFER, S. R. (orgs.) (1999): *O processo de urbanização no Brasil: falas e façanhas*, São Paulo, Edusp.
- FERNANDES, A. C. and NEGREIROS, R. (2001): "Economic developmentism and change within the Brazilian urban system". *Geoforum*, 32 (4), pp. 415-435.
- GOTTDIENER, M. A. (1993): *Produção social do espaço urbano*, São Paulo, Edusp. [*The Social Production of Urban Space*. Austin: University of Texas Press, 1985].
- IBGE, *Censo 2000 e Pesquisa Industrial Anual*, Rio de Janeiro, IBGE, 2000 <www.ibge.gov.br>.
- LOPES DE SOUZA, M. (2001): "Metropolitan deconcentration, socio-political fragmentation and extended suburbanisation: Brazilian urbanisation in the 1980s and 1990s", *Geoforum*, 32 (4), pp. 437-447.
- RIBEIRO, L.C.Q. (2001): "Transformação geofísica e explosão urbana", en SACHS, I. et al (orgs.): *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, pp. 134-161.
- SANTOS, M. A. (1993): *Urbanização brasileira*, São Paulo, Hucitec.
- SANTOS, M. y SILVEIRA, M. L. (2001): *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*, São Paulo, Record.



- SOARES, P. R. R. (2002): *Del proyecto urbano a la producción del espacio: morfología urbana de la ciudad de Pelotas, Brasil (1812-2000)*, Barcelona, Universidad de Barcelona (Tesis Doctoral en Geografía Humana).
- SOJA, E. (2000): *Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions*, Oxford, Blackwell.
- VILLAÇA, F (1999): *Espaço intra-urbano no Brasil*, São Paulo, Studio Nobel.
- WILHEIN, J. (2001): "Metrópoles e faroeste no século XXI", en SACHS, I. et all (orgs.): *Brasil: um século de transformações*, São Paulo, Companhia das Letras, 2001, pp. 474-487.