

**6ta. BIENAL DEL  
COLOQUIO DE TRANSFORMACIONES TERRITORIALES  
Del Comité Académico de Desarrollo Regional de la  
Asociación de Universidades del Grupo Montevideo**

**“ESCENARIOS PROSPECTIVOS ACERCA DEL DESARROLLO DEL TERRITORIO. UNA  
REFLEXIÓN ESTRATÉGICA”**

**Mesa Temática n.6  
Lo político - administrativo y jurídico institucional del território**

**A DIMENSÃO REGIONAL DAS AGLOMERAÇÕES URBANAS  
BRASILEIRAS: QUAIS DESAFIOS DE GESTÃO?**

Rosa Moura

Pesquisadora do IPARDES e Doutoranda em Geografia pela UFPR

e-mail: rmoura@ipardes.gov.br

Olga Firkowski

Professora Doutora do Departamento de Geografia da UFPR

e-mail: olgafirk@ufpr.br

**RESUMO**

Inesgotado o debate a respeito da metropolização no Brasil, particularmente no que concerne à pertinência entre o esse fenômeno e a crescente institucionalização de “regiões metropolitanas”, assim como quanto ao desafio de se praticar mecanismos de gestão condizentes à sua complexidade, novas formas espaciais tornam-se objetos dessa reflexão.

Espacialidades concentradoras, reunindo num único processo de relações econômico-sociais conjunto de aglomerações urbanas, são identificadas em território brasileiro. Exemplo notório é o complexo urbano-metropolitano aglutinado no entorno de São Paulo. Além desta, outras espacialidades concentradoras reproduzem o fenômeno da concentração e do desequilíbrio. Que política territorial estaria sendo formulada para uma rede de cidades comandada por tais arranjos espaciais? Estariam sendo construídas escalas que operem questões relativas às meso-escalas territoriais e à integração nacional, ou sendo reforçado o localismo como modelo de produtivização do urbano e estímulo à competitividade?

O trabalho que se propõe busca subsidiar o debate acerca da questão regional-urbana no Brasil. Inicia com uma reflexão teórica, aponta as principais configurações existentes em território nacional e avalia as dificuldades e possibilidades de avanços e inovações da gestão urbana nessas espacialidades urbanas ampliadas, com nítido alcance regional.

## **Introdução**

No Brasil é premente a discussão acerca da gestão das novas espacialidades urbanas, cuja dimensão regional tem sido evidente.

Se, por um lado, as regiões metropolitanas foram criadas no âmbito do governo federal na década de 1970, a Constituição Federal de 1988 delegou aos estados a responsabilidade de criar, manter e/ou alterar tais regiões, o que resultou numa ampliação muito grande dessas unidades, tanto em número quanto em área, o que não contribuiu para o surgimento de formas de gestão inovadoras e eficientes. Por outro lado, observa-se a intensificação das discussões conceituais relativas à proposição de novas denominações para as também novas dimensões espaciais urbanas, nas quais o caráter regional tem posição de destaque.

Desse modo, o presente texto tem por objetivo contribuir para as discussões acerca da questão regional-urbana no Brasil, numa visão prospectiva, qual seja, aquela que avalia as dificuldades e possibilidades de avanços e inovações da gestão urbana em espacialidades urbanas ampliadas, com nítido alcance regional.

## **O referencial teórico e a dimensão regional do urbano**

A reflexão sobre a concentração urbana no mundo e sobre as diferentes morfologias das áreas concentradoras vem trazendo ao debate inúmeros conceitos que se diferenciam por pequenas nuances, mas que convergem para o entendimento de que aumentam as “cidades” com mais 10 milhões de habitantes.

No Brasil as regiões metropolitanas<sup>1</sup> (RMs), concentram cerca de 40% da população total projetada para 2004 (aproximadamente 70 milhões de habitantes), em cerca de 8% dos municípios brasileiros (MOURA et al., 2004). A maioria dessas unidades coincide com as principais aglomerações dos respectivos estados.

O processo concentrador ocorre em diferentes dimensões: 41% do total das ocupações; 49% das ocupações na indústria do Brasil; 56% da massa de rendimentos auferidos em 2000; 51% dos desempregados em território nacional e 20% das pessoas com rendimento *per capita* inferior a ½ salário mínimo nesse ano, compondo um absoluto de 1,4 milhões de pessoas nessas condições. Dados que revelam o perfil de contrastes que caracteriza esses espaços, onde se encontram em permanente confronto os atributos da riqueza e da miséria extrema.

Scott et al. (2001, p.11), afirmam 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

---

<sup>1</sup> É importante considerar que nem todas as unidades institucionalizadas enquanto “região metropolitana” são efetivamente decorrentes do processo de metropolização. A faculdade de institucionalização dessas unidades delegada aos estados pela Constituição Federal, sem parâmetros que orientem a definição dessas unidades, permitiu um mosaico bastante heterogêneo de novas RMs, nem sempre tendo como pólo uma cidade que, conceitualmente, possa ser definida como metrópole. A esse respeito, ver MOURA et al., 2004; e MOURA e FIRKOWSKI, 2003.

expandindo vigorosamente e constituem-se em sérios desafios para os pesquisadores e os gestores de políticas públicas na entrada do século XXI.

Para os autores, o conceito de cidades-regiões globais associa-se, dentre outros, ao de cidade global de Sassen (1991). Tais cidades-regiões funcionam cada vez mais como nós espaciais essenciais da economia global e como atores políticos da cena mundial, centrais à vida moderna. Destacam-se ante um novo mapa do mundo que se organiza hierarquizado em escalas territoriais interpenetradas de atividades econômicas e de relações de governança, variando do global ao local.

Essa hierarquia se formata a partir de redes transnacionais extensivas como maiores arranjos financeiros e econômicos; blocos multinacionais que apresentam respostas internacionais às tensões geradas pelo espraiamento do capitalismo além das fronteiras tradicionais; Estados e economias nacionais, embora usufruindo menor grau de autonomia; sem descartar o ressurgimento de formas de organização econômica e política de cunho regional, como meio de enfrentar as ameaças e as oportunidades da globalização (com maior expressão em algumas cidades-regiões globais). Na sua base geográfica, um mosaico ou arquipélago de grandes cidades-regiões constituem uma das principais redes estruturais da nova economia global, passando a funcionar como plataformas territoriais a partir das quais grupos concentrados ou redes de empresas disputam os mercados globais.

Diante do discurso atual de que as novas e avançadas tecnologias estariam beneficiando a desconcentração e provocando a dissolução das cidades, “num momento histórico em que alguns analistas declaram que o fim da geografia está próximo e que o mundo está se convertendo em um espaço de fluxos”, os autores questionam e discutem o porquê do rápido crescimento das cidades-regiões:

De fato, em vez das 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)

Exemplo de cidade-região analisado por Soja (1994 e 2002) é Los Angeles, que na virada do século passado não tinha mais de 100 mil habitantes, porém já apresentava uma estrutura policêntrica. Tal estrutura transformou-se, nos anos de 1960, numa extensa constelação de pequenos núcleos industriais, que se converteram no coração econômico de uma cidade fordista, sem estimular o crescimento da área central, mas associados a uma suburbanização esparsa – tanto que Los Angeles chegou a ser descrita como “sessenta subúrbios em busca de uma cidade” (SOJA, 1994, p.156). Hoje são quatro grandes cidades exteriores, sem topônimos e pouco conhecidas, incorporando, cada uma, dezenas de pequenas cidades.

O desenvolvimento recente, para cujo tecido urbano Soja (2002) atribui a formatação de uma pós-metrópole, resulta de um conjunto de reestruturações causais: (i) descentralização e recentralização geográfica ou a criação de exópoles: cidade de fora, no sentido de cidade exterior em composição ao interior, e cidade “que já não é”, ou ex-cidade – um duplo sentido que se refere à desconstrução do que é

urbano e suburbano, recolocados por aglomerações urbanas completas, multifuncionais, densas e diversificadas, tornando indistintos cidade velha/subúrbio novo, ou urbano/suburbano; (ii) complexo modelo de desindustrialização fordista e reindustrialização pós-fordista, com processos de mudanças morfológicas, na divisão social do trabalho e na organização da tecnologia industrial, induzindo novas geografias industriais e caracterizando o desenvolvimento desigual da metrópole; (iii) formação urbana mundial ou globalização/localização, em especial a periferização do centro, associando internacionalização da metrópole, investimentos estrangeiros, migração massiva, multiculturalismo, e provocando a “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 três reestruturações, que se reproduzem analogamente nas principais cidades do mundo, exigem que se olhe a metrópole globalmente e trazem como conseqüência impactos na estrutura socioeconômica, nas relações de classe, na estratificação da renda, na organização do trabalho, do mercado imobiliário, na própria natureza da produção social e do consumo de bens e serviços metropolitanos.

Alterada em forma e conteúdo, a pós-metrópole, ou a exópole,

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)

Ascher (1995) também reconhece a configuração de novas morfologias e avança na percepção de que dinâmicas urbanas contemporâneas engendram espaços que transcendem concepções restritas de aglomerações, áreas metropolitanas, conurbações, regiões urbanas, bacias de hábitat, de emprego, de ocupação, cidades-regiões, megalópoles ou cidades globais. Atribui a esses novos espaços o conceito de metápolis, algo que etimologicamente ultrapassa e engloba a *polis*. Precisamente, são metametrópolis ou espaços metropolizados, cujo 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 bacia 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)

Ligadas ao desenvolvimento dos transportes rápidos, enfraquecendo as hierarquias urbanas do tipo christalleriana e colocadas em perspectiva histórica, a metropolização e, mais recentemente, as metápolis não aparecem como fenômenos contingentes, mas como formas avançadas de um processo de urbanização histórico e contínuo, mesmo com “retrocessos” e “bifurcações 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)

Essas formas urbanas complexas não se restringem aos países centrais. Mattos (2004) demonstra que as tendências identificadas para as principais aglomerações metropolitanas latino-americanas sugerem que, mais que a identidade que as particulariza, as mutações pelas quais estão sendo afetadas em muito se aproximam das vividas pelas metrópoles desses países, especialmente as norte-americanas. O avanço do processo de globalização, particularmente sob o influxo simultâneo e intensamente inter-relacionado da reestruturação produtiva, difusão e internalização das novas tecnologias de informação e comunicação, tem modificado a organização e o funcionamento dessas aglomerações, transformando suas articulações externas, assim como sua própria dinâmica e configuração interna.

O autor observa que as áreas metropolitanas principais vêm se constituindo em nós da dinâmica econômica globalizada, articulando-se a um modelo celular em rede. Verifica-se uma revalorização do papel dessas áreas, uma recuperação de seu crescimento e expansão, e uma magnífica transformação, baseada por um lado, em uma ampla dispersão territorial das distintas células ou nós das redes transfronteiriças (RTF) e, por outro, na concentração, em determinados lugares, de funções de comando e coordenação, assim como de uma diversidade de nós, principalmente produtivos, financeiros e comerciais.

Em outras palavras, ao globalizar-se, as RTF tiveram de dispersar seus nodos, mas também foram obrigadas a concentrá-los em um determinado número de lugares estrategicamente selecionados. Saskia Sassen (2002, p.8) aponta com clareza as razões desse fenômeno: [...] ‘as novas tecnologias da comunicação favorecem a deslocalização das atividades de produção; no entanto, como essa dispersão ocorre em um sistema econômico caracterizado por uma concentração sempre maior do controle, da propriedade e da apropriação do lucro, as novas tecnologias também atribuem uma importância determinante às funções centrais de direção das grandes firmas mundiais. (MATTOS, 2004, p.163-164)

Se por um lado é reforçada a centralidade metropolitana, a presença das rodovias, favorecendo fluxos de pessoas e cargas e reduzindo a importância das distâncias, induz a expansão e a articulação espacial das aglomerações, “contribuindo para afirmar uma morfologia territorial de tipo tentacular na maioria dessas cidades e para fortalecer a tendência a uma *metropolização expandida ou dilatada*” (MATTOS, 2004, p.170, em itálico no original).

Também organizada reticularmente, a cidade difusa, descrita por Indovina (1990) – que analisa a dispersão urbana da região do Vêneto nos anos 70 e 80 –, tem sua morfologia resultante dessa dispersão, sintetizando fenômeno que articula elementos físicos, econômicos, sociais e culturais. Tal morfologia, comparável a de outras regiões da própria Itália, se faz análoga à periurbanização, na França, às *edge cities*, nos Estados Unidos etc. Diferentemente de uma forma autônoma e independente de organização, a cidade difusa constitui-se da transformação ou evolução de um modelo distinto de ocupação do território, mais pertinente à hipótese de uma forma evolutiva.

A cidade difusa tem como características de organização do espaço uma rede de pequenos e médios centros urbanos. Apresenta baixa densidade edilícia, baixa especialização funcional do território, usos predominantemente urbanos, um sistema complexo e difuso de prestação de serviços urbanos, vida aparentemente autônoma dos fragmentos, porém com forte integração entre si, e elevada mobilidade da população. Para o autor, esses elementos guardam relação com a cidade concentrada, ao menos no que se

refere à contemporânea multicentralidade, autonomia de fragmentos, embora ligados a uma mesma lógica de funcionamento na cidade, ao uso da cidade por não-moradores, portanto caracterizando elevada mobilidade. O elo de convergência – não de identidade – entre esses dois arranjos urbanos se dá, fundamentalmente, pelo elemento funcionalidade. A despeito de uma estrutura organizativa do território antagônica, Indovina (1990) avança, inclusive, na hipótese de integração funcional entre cidades difusas e cidades concentradas.

As morfologias apontadas encontram ressonância nos fenômenos urbanos de maior complexidade, evidenciados em território brasileiro, assim como oferecem elementos explicativos para sua origem, configuração espacial e dinâmica contemporânea.

### **A apreensão das morfologias urbano-regionais no Brasil**

O Atlas do Censo Demográfico de 2000 (IBGE, 2003) apresenta cartogramas representativos da mancha de ocupação, segundo densidade demográfica, de algumas espacialidades brasileiras, dentre as quais, além das aglomerações metropolitanas principais, destacam-se eixos de ocupação em continuidade, tornando próximos os limites de expressivos conjuntos de centros. São emblemáticos os cartogramas referentes ao complexo metropolitano paulista, com nítidos vetores de São Paulo na direção de Campinas, Sorocaba e do Vale do Paraíba; e, guardadas as escalas, os referentes aos eixos Brasília/Goiânia, Londrina/Maringá e Joinville/Jaraguá do Sul e Florianópolis, compondo amplas extensões reticulares.

Estudos realizados para a Região Sul (IPARDES, 2000) agregam mais indicadores ao apresentado pelo IBGE e apontam a configuração de um conjunto significativo de aglomerações urbanas com tendências à articulação entre si, como o complexo formado pela aglomeração metropolitana de Porto Alegre, que espacialmente articula-se à aglomeração urbana de Caxias do Sul, e a pequenas aglomerações do entorno, como Santa Cruz do Sul, Lajeado/Estrela, Gramado/Canela. Os estudos também descrevem a mancha reticular do eixo nordeste catarinense da BR 101, que aproxima as aglomerações urbanas de Joinville, Itajaí, Blumenau e Florianópolis; e a das aglomerações de Londrina e Maringá, juntamente com outras centralidades satélites a essas aglomerações, no norte do Paraná. Estudos mais recentes (IPARDES, 2004) já se referem à articulação da aglomeração metropolitana de Curitiba à aglomeração descontínua de Ponta Grossa e à ocupação contínua do litoral paranaense, esta centralizada por Paranaguá.

Essas espacialidades mostram que há processos, com resultados distintos na morfologia urbana brasileira, cada vez mais enredada e distante do desenho em seqüência de anéis concêntricos a um pólo principal – desenho que caracteriza ainda muitas das aglomerações urbanas. Distintos também da fragmentação de um núcleo metropolitano em múltiplas e novas centralidades, que aparentemente adquirem vida própria. Processos que remetem à metropolização expandida ou dilatada de Mattos (2004), à cidade difusa de Indovina (1990), a embrionárias cidades-região de Scott et al. (2001), mas que vão além, matizados por um estreitamento regional das relações pré-existentes intrinsecamente e entre espacialidades, transformadas sob novas dinâmicas, desencadeando outras formas complexas.

As aglomerações e centros articulados do norte do Paraná e do nordeste de Santa Catarina resultam em morfologias de certa forma difusas quando tomadas no conjunto. Com origens distintas, ambas desenvolveram-se a partir de pequenos núcleos situados em proximidade, ligados por atividades específicas de seu processo de ocupação.

No norte paranaense, o arranjo foi idealizado no âmbito do projeto de colonização levado a efeito pela Companhia de Terras do Norte do Paraná (mais tarde, Companhia Melhoramentos do Norte do Paraná), em plena expansão da fronteira agrícola do café. Seu conjunto de centros desenvolveu-se como parte do planejamento de uma rede de cidades interligadas por uma estrutura viária, integrada aos grandes centros do país. Esse projeto concretizou a construção de núcleos populacionais ao longo da ferrovia, mantendo regularidade e padrão na distância entre eles, com cidades principais distando 100 km, e pequenos núcleos distando 10 ou 15 km. Os principais centros foram concebidos como prestadores de serviços e os demais núcleos, voltados ao abastecimento da população rural (MENDES, 1992).

O nordeste catarinense consolida sua rede de aglomerações apoiada na localização de fábricas em um processo de industrialização também nascido na época da colonização do Estado. Pautado em segmentos especializados e geograficamente distintos, estruturou centros urbanos importantes em várias regiões catarinenses. Entre os centros espacialmente articulados da porção nordeste, Joinville polariza o segmento da metal-mecânica, Blumenau, o da têxtil, sendo beneficiados pelos portos de São Francisco do Sul e Itajaí, que vêm garantindo suporte aos fluxos da produção. Esse perfil se consolidou nos anos 60 e 70, com fortes transformações, não só no desempenho dos setores, como na dinâmica de urbanização do Estado (CUNHA, 2001). Embora Joinville tenha se tornado o município mais populoso de Santa Catarina, Florianópolis reforçou sua função político-administrativa, agregando um relevante sistema de agências governamentais, instituições financeiras, de comunicações e universitárias. Esse conjunto de aglomerações e centros, favorecido ainda pela expansão da atividade turística, vem induzindo o que se chama de um processo de “litoralização” do Estado e apontando para a expansão da articulação espacial na direção das pequenas aglomerações de Tubarão e Criciúma, na porção sul do litoral catarinense, também ao longo da BR 101 (MOSSIMANN, 2004) – tendência que seguramente se confirmará quando ocorrer a duplicação desse trecho da rodovia.

Origens também distintas dão forma às aglomerações espacialmente articuladas no entorno de Curitiba e de Porto Alegre, casos com grande associação à idéia de metrópole expandida. As mudanças percebidas na ordem da configuração de novas espacialidades no interior da aglomeração metropolitana de Curitiba deveram-se, em grande medida, a um processo de desconcentração ou de expansão física da área dinâmica da indústria dos dois principais distritos industriais metropolitanos (Curitiba e Araucária), em direção a municípios vizinhos da própria aglomeração ou do entorno mais distante, que ofereceram vantagens comparativas, atendendo ao novo padrão locacional. Contudo, essas mudanças não foram capazes de romper com a primazia desempenhada por Curitiba, no espaço metropolitano. Alguns municípios do entorno constituíram novas áreas industriais, agraciados pelo posicionamento estratégico para a recepção de insumos e escoamento da produção, na proximidade das BRs principais que interligam

mercados fornecedores e consumidores – casos de São José dos Pinhais, limítrofe a Curitiba, cortado pelos acessos ao sul do país e ao litoral; de Paranaguá, onde se situa um dos principais portos brasileiros; e de Ponta Grossa, centro já industrializado e irradiador dos fluxos metropolitanos para o interior do Estado (NOJIMA et al., 2004). As aglomerações polarizadas por esses dois últimos centros beneficiaram-se da extensão dos efeitos da reestruturação produtiva da área metropolitana, e apontam para a conformação de um extenso eixo de desenvolvimento ou de um complexo urbano, reafirmando a dimensão concentradora na porção oriental do Estado (IPARDES, 2004).

Diferentemente da aglomeração de Curitiba, a de Porto Alegre evidencia um processo de industrialização antigo, com segmentos especializados expressivos e geograficamente distribuídos, constituindo centralidades fortes, como Novo Hamburgo, São Leopoldo e Canoas. A exemplo de outras áreas metropolitanas, o que se observa nesse aglomerado é o movimento de espraiamento ou extravasamento das novas localizações industriais, num processo de incorporação de territórios do entorno metropolitano ao espaço econômico regional, os quais vêm sendo denominados de “área de expansão metropolitana ou zona perimetropolitana” (IPARDES, 2000). Espraiamento que beneficia e articula a aglomeração metropolitana à aglomeração urbana de Caxias do Sul, além de incluir novas localizações.

No caso de Porto Alegre, Alonso (2004) faz referência a que, no final dos anos de 1990, houve indícios fortes de uma possível retomada do processo de concentração industrial no âmbito da aglomeração metropolitana e de que as alterações decorrentes da reestruturação produtiva da indústria reforçam a hipótese apontada em IPARDES (2000) quanto à configuração dos eixos de expansão da região em um vetor a leste do seu território, na direção de Lajeado/Estrela/Teutônia e de Santa Cruz do Sul/Venâncio Aires. A proximidade espacial com a aglomeração de Caxias do Sul mantém aberta a hipótese de uma articulação ainda maior.

A configuração final do mapa dos aglomerados sulinos desenha uma mancha semi-contínua de aglomerações que se estendem do entorno de Curitiba, formando tentáculos ao longo das BRs 116 e 277, acompanha o eixo das BRs 376 e 101, em território catarinense, adentra o Vale do Itajaí, e atinge, em solo riograndense, o entorno de Porto Alegre, e deixando traços na serra gaúcha.

No Centro-Oeste, o eixo Brasília/Goiânia, incorporando Anápolis num intenso fluxo de relações, reitera movimentos que perpassam unidades da federação. Este guarda em suas origens o papel da ação do Estado no processo de ocupação territorial, tanto no que concerne à criação de Brasília, quanto, mais recentemente, na expansão da moderna agricultura comercial e *agrobusiness*, “que impactaram decisivamente sua economia e sua estrutura urbana” (LEME, 2003, p.623). Esses centros tornaram-se expressão regional e nacional, concentrando, na região, funcionalidades urbanas restritas a um número reduzido de núcleos.

Respeitado o grau de importância regional dessas espacialidades, cabe observar que as mesmas não superam a dimensão econômica e política do macro-eixo Rio/São Paulo – motivo de preocupação programática já nos idos anos de 1970, dentro da estratégia territorial proposta pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). Vinculada a esse Plano, a Política de Desenvolvimento Urbano e Regional do

Estado de São Paulo, em 1976, assumia e ampliava essa preocupação, incluindo entre suas diretrizes “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 então, aceleraram-se os processos e permaneceram recorrentes as preocupações. Hoje, esse macro-eixo, que integra a macrometrópole ou o complexo metropolitano expandido do entorno de São Paulo, forma o exemplo mais apto à associação às idéias da pós-metrópole de Soja (2002), metápolis de Ascher (1995) e cidade-região de Scott et al. (2001), endereçando, certamente a um novo e mais apropriado conceito, por constituir-se efetivamente em um novo fato urbano-regional.

### **O desafio da gestão**

Morfologias inusitadas em arranjos espaciais visivelmente articulados, expressando um intenso e contínuo movimento entre centros próximos, sublinham a complexidade reservada ao planejamento e gestão dessas áreas, particularmente em uma época em que o “regional” não está na ordem do dia.

A aglomeração, ao materializar de modo mais nítido os processos de reestruturação produtiva, assume um novo desenho. Passa a constituir cidades únicas, densas e fragmentadas, que se esparramam incorporando centros vizinhos, ou articulam-se descontinuamente em redes conexas. Em qualquer dos casos, conformando-se sobre um mosaico de unidades político-administrativas autônomas e dotadas de interesses próprios. Essa expansão por áreas intersticiais e adjacentes mescla hibridamente o urbano e o rural, e se dilata de maneira dispersa e descontínua, já que

atualmente os novos campos de externalidade não têm forma de área compacta nem um raio tão limitado, mas se configuram como retículas articuladas em centros e sistemas urbanos pequenos ou grandes, em extensões territoriais macrorregionais. (DEMATTEIS, 1998, p.25, *apud* MATTOS, 2004) Nessa dinâmica, a imagem da mancha de óleo deixa de ser válida para descrever o fenômeno urbano e é substituída por outra mais adequada, a de um arquipélago urbano com ilhas interligadas. (MATTOS, 2004, p.180) [Assim, a cidade passa a ocupar] um território que continua se dilatando de forma dispersa e descontínua, ultrapassando e acabando com os limites e a morfologia pré-existentes, o que leva a formação de uma estrutura policêntrica de fronteiras móveis. (p.190)

Um espaço dessa ordem torna complexa a possibilidade de governo, colocando em xeque escalas consagradas de gestão, já que as áreas cada vez mais estão interligadas por um universo de relações em redes. Espaço que abriga funções locais, regionais, nacionais e até globais, o que reflete, portanto, uma dimensão que transcende ordens uniescalares.

Nas relações intra-urbanas, como o contrário palpável da escala global, a escala local vem fazendo par com a metáfora do protagonismo da cidade e, lado à global, impondo-se como se fossem as únicas. Por um lado, a “endogenia exagerada” das localidades (BRANDÃO, 2003), a suposição de que “o local pode tudo” (VAINER, 2002). Por outro, a crença no completo domínio da escala global, como se ela inibisse qualquer possibilidade local de ação. Em ambos, essa visão introjetada pelo “pensamento único”, polarizada e que suprime outras escalas de gestão, precisa ser enfrentada, tanto com propostas alternativas, quanto na perspectiva de construção de estratégias de análise e de ação efetivamente transescalares.

Aglomerações urbanas ou espacialidades de aglomeração são ainda mais afetadas a uma dimensão transescalar, não capturável por mecanismos e instrumentos convencionais de planejamento e gestão. Nesse âmbito, poucas possibilidades legítimas vêm sendo pensadas para alterar o padrão localista das políticas públicas e a fragmentação institucional extremada no que concerne ao urbano-regional, de forma a engendrar um arranjo institucional favorável à ação articulada. Mesmo diante da importância econômico-social que as aglomerações assumem, pouco se avança no tocante ao estabelecimento de mecanismos apropriados à complexidade de sua gestão. Pelo contrário,

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)

No caso brasileiro, em que o federalismo enaltece o município como ente autônomo da estrutura do Estado, maiores são os desafios que se colocam à governança dessas espacialidades, considerando que as competências municipais são incapazes de atender a questões relevantes, porque perpassam a geografia municipal e pela mobilidade que vivem suas fronteiras. Soma-se a isso uma ainda incipiente preocupação com a articulação e integração regional e o papel dominante da corporação no território.

A carência de mecanismos apropriados de gestão que articulem a ação de vários municípios e, concomitantemente, as relações em rede que conectam as aglomerações ao mundo, com forte presença de empresas e agências internacionais na produção do espaço, fazem com que essas áreas passem a “exercer apenas uma ‘regulação delegada’, isto é, uma regulação cujas ‘ordens’ se situam fora de sua competência territorial” (SANTOS e SILVEIRA, 2001, p.268). Essa corporativização do território pode conduzir ao crescimento econômico, “mas à custa da perda do controle de seu destino pelas regiões assim modernizadas” (p.292). O território torna-se “instável” em consequência do seu “uso competitivo”, da “lógica territorial das empresas” e da “guerra global entre os lugares”, dada a busca contínua de readaptação ao mercado e às necessidades da corporação. “Cria-se assim uma permanente produção da desordem ... (p.298).”

Desse modo, há que se reconstruir escalas, tanto nas abordagens analíticas, como na definição de estratégias de desenvolvimento e políticas públicas. Escalas que norteiem o planejamento e a gestão territorial, levando em consideração o controle dos interesses privados e a garantia dos direitos sociais, numa ação política verdadeiramente eficaz.

Na cidade difusa, com intensa e contínua mobilidade, é também notória a lacuna quanto à melhor forma de organização da estrutura territorial na ordem de dotações de serviços e níveis de governo. Para Indovina (1990), a cidade difusa sofre um déficit relevante de governo, já que sua dimensão territorial se estende além das possibilidades das administrações comunais (suas entidades próprias de governo), que embora se esforcem por processos colaborativos, deixam prevalecer elementos concorrenciais e de “independência”, e nenhum órgão de governo é capaz ou está sensibilizado para operar a integração

funcional e fornecer os elementos necessários (que não são puramente gerenciais) à melhoria da condição difusa.

Para o autor, a questão de nível de governo tem grande relevo e “quase impossível solução”, já que esbarra, contemporaneamente, com uma espécie de indiferença e com a defesa de prerrogativas que precedem à organização do espaço. Salienta que não se trata de agregar elementos de ingerência institucional, mas de ativar processos de planejamento em larga escala e de programar políticas coerentes, atentando a que a cidade difusa requer um nível de governo abrangente, sem o qual as energias despendidas correm o risco de ser capturadas pelos déficits da funcionalidade e da organização. Reconhecer a complexidade dessa problemática é viabilizar o encontro de soluções.

Numa reflexão sobre o futuro das cidades, Ascher (1995) questiona: as cidades continuarão concentrando sempre mais e mais? Ou morrerão pelo crescimento, seja pela explosão ou por asfixia, seja pela dissolução que engendra uma dilatação contínua? Perguntas ainda sem resposta e reflexão, de certo modo, catastrofista, pois se não a morte, as mazelas da concentração já são por si profundamente negativas.

Soja (1994) mostra como Los Angeles assume essa negatividade. Para controlar os impactos das três reestruturações por ele sintetizadas, manter coesa e evitar a explosão da resultante mistura em efervescência – que gerou “uma cidade extraordinariamente volátil, segmentada, fragmentada, descentralizada, amorfa, e impressionantemente heterogênea na cultura, na política e no modo de vida” (SOJA, 1994, p.164) –, recorre-se à construção da “cidade carcerária”, a “cidade-prisão”, “cidade-cidadela”, onde a polícia substitui a *polis*, e da “cidade dos simulacros”. Nesta, uma reestruturação ideacional ou ideológica introjeta uma mudança radical no imaginário urbano, nas maneiras pela qual se relacionam imagens do real com a própria realidade. Para que o mundo dos simulacros invada o cotidiano, torna-se crescente o poder político e social das simulações do real como substitutos lógicos e comportamentais para eventos e condições materiais reais, ou seja, a hiper-realidade (SOJA, 1994; SOJA, 2000).

Essas novas formas de controle social, fortemente desmobilizadoras, inviabilizam a construção da cidadania, desconstruem as possibilidades de participação política e eliminam os pressupostos que permitiriam a gestão democrática do espaço urbano e regional.

## Referências

ALONSO, J.A.F. Efeitos da reestruturação produtiva na dinâmica da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) na década de 90. **Desigualdades socioespaciais na Região Metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre: FEE/Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, 2004 (CD-Rom).

ASCHER, F. **Metápolis ou l’avenir dès villes**. Paris: Ed. Odile Jacob, 1995. (Capítulo 1, Métropolisation et métápolis, p.14-40, Trad. Olga Firkowski).

BRANDÃO, C.A. 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, maio 2003.

- CUNHA, I.J. Dinâmica demográfica e desenvolvimento industrial em Santa Catarina. In: SIEBERT, C. (Org.). **Desenvolvimento regional em Santa Catarina**. Blumenau: Edifurb, 2001.
- DEMATTEIS, G. 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. (2004). Op.cit.
- IBGE. **Atlas do Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.
- INDOVINA, F. **La città diffusa**. Venezia: Daest Ed., 1990.
- IPARDES. **Leituras Regionais**. Mesorregiões Geográficas Paranaenses. Curitiba: IPARDES, 2004 (CD-Rom).
- IPARDES. **Redes urbanas regionais: Sul**. Brasília: IPEA, 2000. (Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil, 6). Convênio IPEA, IBGE, UNICAMP/IE/NESUR, IPARDES, 2000.
- LEME, H.J. de C. 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, 2003.
- MATTOS, C. de. 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, 2004.
- MENDES, C. M. **O edifício no jardim: um plano destruído**. A verticalização de Maringá. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1992.
- MOSSIMANN, J.T. 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, 2004.
- MOURA, R.; DELGADO, P.; DESCHAMPS, M. **A realidade das áreas metropolitanas e seus desafios na federação brasileira: diagnóstico socioeconômico e da estrutura de gestão**. Disponível em: <<http://www.observatorio.tk>>. (Acesso em julho de 2004).
- MOURA, R.; FIRKOVSKI, O.L.C. de. Metrôpoles e regiões metropolitanas: o que isso tem em comum? IX Encontro Nacional da ANPUR. **Anais**. Rio de Janeiro : ANPUR, 2001, v.1, p.105-114.
- NOJIMA, D.; MOURA, R.; SILVA, S.T. 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, 2004 (CD-Rom).
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M.L. **O Brasil. Território e Sociedade no início do século XXI**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2001.
- SÃO PAULO. SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO. **Política de Desenvolvimento Urbano e Regional**. São Paulo: SEP, 1976.
- SASSEN, S. New York reste la capitale du monde. **Alternatives Internationales**. Paris, n.4, setiembre-octubre 2002. *Apud* MATTOS, C. de. (2004). Op.cit.
- SASSEN, S. **The global city: New York, London, Tokyo**. Princeton, New Jersey, Ed: Princeton University Press, 1991.
- SCOTT, A.J.; AGNEW, J.; SOJA, E.W.; STORPER, M. Cidades-regiões globais. **Espaço e Debates**, nº 41, p.11-25, 2001.
- SOJA, E.W. 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, 1994.

SOJA, E.W. **Postmetropolis. Critical studies of cities and regions**. Oxford: Blackwell Publishing, 2002.

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./dez., 2001 – jan./jul., 2002.