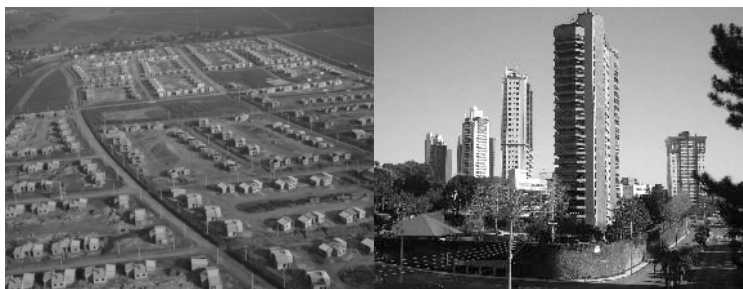




## ESTUDOS URBANOS COMPARADOS: OPORTUNIDADES E DESAFIOS DA PESQUISA NA AMÉRICA LATINA



## *ESTUDIOS URBANOS COMPARADOS:* *OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS DE* *INVESTIGACIÓN EN AMÉRICA LATINA*

ORGANIZADORES

Olga Lucia Castreghini de Freitas-Firkowski • Marta Delia Casares  
Madianita Nunes da Silva • Natalia Paola Czytajlo • Danilo Volochko



ESTUDOS URBANOS COMPARADOS:  
**OPORTUNIDADES E DESAFIOS  
DA PESQUISA NA AMÉRICA LATINA**

*ESTUDIOS URBANOS COMPARADOS:  
**OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS DE  
INVESTIGACIÓN EN AMÉRICA LATINA***

## CONSELHO EDITORIAL

Profa. Dra. Gislene Pereira - UFPR

Dra. Marley Deschamps - PNP/UFPR

Prof. Dr. Clovis Ultramari - PUCPR

Profa. Dra. Maria Mónica Arroyo - USP

## IMAGENS DA CAPA - CRÉDITOS

Da esquerda para a direita, de cima para baixo:

Tarquino Mota, Anna Paula Scherer Lino, Ana Caroline Chimenez,  
Instituto Provincial de Vivienda y Desarrollo Urbano (IPVyDU),

Olga Lucia Castreghini de Freitas-Firkowski



ESTUDOS URBANOS COMPARADOS:  
**OPORTUNIDADES E DESAFIOS**  
DA PESQUISA NA AMÉRICA LATINA



*ESTUDIOS URBANOS COMPARADOS:*  
***OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS DE***  
***INVESTIGACIÓN EN AMÉRICA LATINA***

ORGANIZADORES

Olga Lucia Castreghini de Freitas-Firkowski • Marta Delia Casares  
Madianita Nunes da Silva • Natalia Paola Czytajlo • Danilo Volochko

---

Estudios urbanos comparados : oportunidades e desafios da pesquisa na América latina / Maria Encarnação Beltrão Sposito ... [et al.] ; coordinación general de Olga Castreghini de Freitas-Firkowski ... [et al.] . - 1a ed. - San Miguel de Tucumán : Universidad Nacional de Tucumán, 2016.  
248 p. ; 24 x 17 cm.

Edición bilingüe: español, portugués.  
ISBN 978-987-754-053-6

1. Urbanismo. 2. Hábitat Urbano. 3. Ordenamiento Urbano. I. Beltrão Sposito, Maria Encarnação II. Castreghini de Freitas Firkowski, Olga, coord.  
CDD 710

---

**Revisão em Português**

Annalice Del Vecchio

**Revisão em Espanhol**

Eugenia Flores

**Projeto Gráfico e Editoração Eletrônica**

Glauce Midori Nakamura

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	7
INTRODUCCIÓN .....	15
<b>PARTE 1: A PESQUISA COMPARADA: ELEMENTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS</b>	
OPORTUNIDADES E DESAFIOS DA PESQUISA URBANA COMPARADA .....	25
Maria Encarnação Beltrão Sposito	
LA COMPARACIÓN COMO RECURSO EN LAS TEORÍAS URBANAS LATINOAMERICANAS: TRAYECTOS RECIENTES DE UNA METODOLOGÍA INVISIBLE .....	61
Rodrigo Hidalgo, Daniel Santana, Abraham Paulsen	
COMO PENSAR O URBANO NA AMÉRICA DO SUL? .....	83
Rosa Moura	
NOTAS SOBRE ESTUDOS URBANOS COMPARADOS: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE AS PROPRIEDADES DE POSIÇÃO, SITUAÇÃO E TRAJETÓRIA NA COMPARAÇÃO ENTRE METRÓPOLES .....	115
José Ricardo Vargas de Faria	

**PARTE 2: CURITIBA (BRASIL) E TUCUMÁN (ARGENTINA):  
RESULTADOS DA PESQUISA COMPARADA**

CURITIBA/BRASIL E SAN MIGUEL DE TUCUMÁN/ARGENTINA: POSSIBILIDADES E LIMITES DE PESQUISA COMPARADA .....	123
Olga Lucia Castreghini de Freitas-Firkowski, Marta Delia Casares	
POLÍTICAS HABITACIONALES EN LAS METRÓPOLIS DE TUCUMÁN, ARGENTINA Y CURITIBA, BRASIL ELEMENTOS PARA UN ABORDAJE COMPARADO (2000 - 2010) .....	151
Natalia Paola Czytajlo, Madianita Nunes da Silva, Marta Casares	
PRODUÇÃO DAS FAVELAS E VILLAS E ESTRUTURAÇÃO DAS METRÓPOLES DE CURITIBA - BRASIL E TUCUMÁN - ARGENTINA .....	189
Madianita Nunes da Silva, Natalia Paola Czytajlo	
EL PAISAJE EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN. DESAFÍOS EMERGENTES PARA LAS METRÓPOLIS DE TUCUMÁN Y CURITIBA .....	215
María Paula Llopartre Frenzel, Patricia Alejandra Herrero Jaime	



## INTRODUÇÃO

---

Todo livro é resultado de muito empenho, dedicação e colaboração de várias pessoas que se unem em torno desse propósito. Com o livro *Estudos urbanos comparados: oportunidades e desafios da pesquisa na América Latina*, que ora tornamos público, não foi diferente.

Seu conteúdo está diretamente relacionado a duas ações que são expressas em cada uma das partes que o compõem. Na parte 1, intitulada *A pesquisa comparada: elementos teórico-conceituais*, reunimos em quatro capítulos as contribuições dos convidados que proferiram palestras e participaram de mesas-redondas durante a realização do Colóquio em Estudos Urbanos Comparados – CEUC, em Curitiba, Paraná, entre os dias 30 de setembro e 2 de outubro de 2015, nas dependências da Universidade Federal do Paraná – UFPR.

Na parte 2, estão alguns textos selecionados relativos ao projeto de cooperação desenvolvido entre Brasil e Argentina, mais especificamente no âmbito do Edital nº 029/2012 do Programa CAPES-MINCYT, Processo Seletivo 2012, na modalidade Grupo de Pesquisa Conjunto, realizado entre os anos de 2013 e 2015. Tal cooperação se deu entre o Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Paraná, em Curitiba, Brasil, e o Observatório de Fenómenos Urbanos y Territoriales da Facultad de Arquitectura y Urbanismo – Universidad Nacional de Tucumán, na Argentina, que desenvolveram o projeto “Para além das metrópoles globais: análise comparada das dinâmicas metropolitanas em metrópoles secundárias no Brasil (Curitiba) e na Argentina (São Miguel de Tucumán)”.

Nessa perspectiva, o Colóquio em Estudos Urbanos Comparados surgiu como oportunidade de realizar o encerramento de uma etapa da já citada cooperação. Mais do que isso, permitiu avançar na perspectiva de refletir sobre o sentido da pesquisa urbana comparada, em especial no âmbito de países latino-americanos, cujas realidades são tão próximas e ao mesmo tempo tão distantes, mas que possuem como raiz comum uma significativa desigualdade social, que se coloca como um dos fundamentos das formações socioterritoriais historicamente constituídas no continente.

O conteúdo do livro aponta para questões que se apresentam diante do quadro de intensificação das transformações metropolitanas na América Latina que, para Pereira e Hidalgo (2008), estão representadas pelas mudanças nas formas de expansão urbana, pela segregação socioespacial nas cidades e pelo desenvolvimento de novas centralidades. Trata-se de transformações urbanas ligadas à globalização, que produzem reestruturações das metrópoles latino-americanas que tendem a aprofundar a precariedade das condições de moradia, de trabalho e de vida de grande parte dos habitantes, integrando, por exemplo, a produção imobiliária formal da moradia dos setores populares aos mecanismos de acumulação financeira, reforçando uma urbanização excludente na região. Nesse sentido, o avanço de modelos econômico-políticos neoliberais indica a tendência à continuidade da instalação de milhões de latino-americanos em espaços urbanos precários, informais, sem a regularidade urbanística necessária às condições mínimas de habitabilidade e sem acesso formal à propriedade fundiária urbana. Com isso, reforça-se potencialmente a tendência de mercantilização do território, de privatização do fundo público e de vulnerabilização e segregação socioespacial.

O encontro das duas partes do livro revela, assim, tanto o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa quanto a constatação de que, ao longo do percurso, emergiram diversas questões para investigação, seja de ordem operacional, seja metodológica, que levaram a equipe a buscar formas de continuidade e ampliação da experiência. Assim, além de pensar em estratégias e formas efetivas de estimular as pesquisas comparadas entre realidades de países distintos, fez-se mister refletir sobre o estabelecimento

de metodologias que facilitassem tal empreitada e que pudessem ser replicadas, na medida do possível, por outras iniciativas similares.

Dessa forma, da ideia inicial de um evento circunscrito às equipes argentina e brasileira da cooperação citada, pareceu oportuno ampliar a escala, as discussões e os interlocutores, convidando pesquisadores com outras experiências sobre o tema, além da incorporação, na organização e desenvolvimento do CEUC, do recém-criado Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano (PPU) vinculado aos Departamentos de Arquitetura e Urbanismo e Transportes do Setor de Tecnologia da UFPR. Desse modo, o objetivo principal do Colóquio foi o de estabelecer um espaço para discussão de pesquisas comparadas desenvolvidas em cidades localizadas em diferentes países, proporcionando o intercâmbio entre pesquisadores de diferentes redes de investigação e instituições científicas.

O Colóquio marcou o encerramento de uma etapa do projeto de cooperação Brasil-Argentina, mas também inaugurou uma nova fase da pesquisa comparada, materializada pelos projetos “Estudios urbanos comparados: dinámicas y procesos en metrópolis de segundo orden. Agendas de desarrollo desde el Sur” e “Hábitat III: ciudad + derechos + inclusión. Enfoques Emergentes y Agendas Compartidas”, financiados pela Secretaria de Políticas Universitárias da Argentina, a qual se agregou a Universidade Nacional de Córdoba – Argentina. Esta nova etapa, iniciada no ano de 2016, busca consolidar as alianças estabelecidas entre as equipes de pesquisa e ensino das Universidades de Tucumán, Córdoba e Curitiba, permitindo o desenvolvimento de propostas acadêmicas para a graduação e a pós-graduação, o avanço de pesquisas conjuntas e a cooperação em torno da temática da cidade e da moradia, com vistas ao debate e à construção de uma agenda comum em direção ao encontro Habitat III.

O livro se propõe a registrar o conhecimento produzido tanto por ocasião do Colóquio quanto da realização da pesquisa comparada. Como salientado anteriormente, a Parte 1 do livro é composta por quatro capítulos: o capítulo 1, intitulado *Oportunidades e desafios da pesquisa urbana comparada*, de autoria de Maria Encarnação Beltrão Sposito, oferece uma reflexão acerca do sentido e pertinência do

termo comparação no âmbito das Ciências Sociais e, principalmente, da Geografia. Sposito parte dos questionamentos “A comparação é um método? É uma metodologia? Um conceito? Um princípio? Um procedimento?” e estrutura seu texto a partir de *quatro planos de aproximação* sobre o tema: i) todos que trabalham com pesquisa empírica estão envolvidos com algum tipo de comparação; ii) a comparação é um procedimento intelectual e não um método; iii) há fundamentos que orientam o raciocínio e propiciam a articulação entre o real e o abstrato; iv) os conceitos são orientadores do procedimento intelectual da comparação. Em seguida, aponta os conceitos que tem adotado nas pesquisas que desenvolve.

O capítulo 2, intitulado *La comparación como recurso en las teorías urbanas latinoamericanas: trayectos recientes de una metodología invisible*, de autoria de Rodrigo Hidalgo, Daniel Santana e Abraham Paulsen, parte do pressuposto de que a comparação é uma ferramenta metodológica importante para o campo dos estudos urbanos, a despeito de ser uma “metodologia invisível” na maior parte dos textos. Para comprovar o argumento de que a comparação está sempre presente nos textos, mas não é, por si só, objeto de reflexão, os autores dedicam-se a um exercício de bibliometria, por meio da análise de 212 textos publicados em 13 livros da Série Geolibros, entre 2003 e 2014, identificando categorias transversais que foram objeto de comparação (globalização, neoliberalismo, metropolização, gentrificação, governança, reestruturação produtiva, produção imobiliária, mobilidade e planejamento), além das áreas de estudo e as escalas que são mais recorrentes nas análises comparadas. *Como pensar o urbano na América do Sul?* é o título do capítulo 3, de autoria de Rosa Moura. Nele, a autora apresenta questões acerca das especificidades do urbano na América do Sul, orientadoras de trabalho em desenvolvimento na linha de pesquisa Rede Urbana e Território, em sua escala continental, coordenada pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA. A base de dados trabalhada é aquela fornecida pela Divisão de População das Nações Unidas (2014), que oferece informações sobre as aglomerações urbanas com população superior a 300 mil habitantes em 2014. Os mapas são largamente utilizados e facilitam a compreensão dos processos espaciais analisados. A autora conclui que o

urbano na América do Sul é “diverso, concentrado, denso, móvel, desigual, conectado, excludente, por vezes disperso; organizado em sistemas de cidades que interatuam, que enfrentam fronteiras nacionais e geográficas. Um urbano que desafia a teoria urbana, por exigir novos enfoques de ordem epistemológica, e que traz a reboque políticas públicas descontextualizadas e geridas com pouca austeridade”. Considera que a rede urbana encontra-se em construção, embora apresente uma série de características similares nos vários países analisados, em especial as grandes aglomerações, populosas, densas, que articulam arranjos espaciais com elevada mobilidade multidirecional.

No capítulo 4, José Ricardo Vargas de Faria apresenta algumas *Notas sobre estudos urbanos comparados: breves considerações sobre as propriedades de posição, situação e trajetória na comparação entre metrópoles*, a partir da leitura atenta dos textos apresentados em uma das mesas do Colóquio, qual seja, *Resultados de pesquisas urbanas comparadas*. No referido capítulo, o autor tece considerações sobre a natureza da comparação estabelecida entre as metrópoles de Curitiba no Brasil e Tucumán na Argentina, permitindo aos leitores que se apropriem do conjunto de temas tratados na mesa e na pesquisa comparada que deu origem ao próprio Colóquio.

A parte 2 do livro, também formada por quatro capítulos, apresenta os resultados de algumas das pesquisas realizadas em conjunto pelas equipes brasileira e argentina.

No capítulo 5, *Curitiba/Brasil e San Miguel de Tucumán/Argentina: posibilidades e limites de pesquisa comparada*, Olga Lucia Castreghini de Freitas-Firkowski e Marta Delia Casares apresentam texto reflexivo acerca das motivações da pesquisa comparada entre Curitiba e Tucumán, além de considerações a respeito da inserção de ambas as metrópoles nas suas respectivas redes urbanas nacionais. Tal texto possibilita compreender as origens do trabalho em conjunto, os temas prioritários de pesquisa e os desdobramentos decorrentes.

*Políticas habitacionales en las metrópolis de Tucumán – Argentina y Curitiba – Brasil. Elementos para un abordaje comparado (2000 – 2010)* é como se intitula o capítulo 6, escrito por Natalia Paola Czytajlo, Madianita Nunes da Silva e Marta Casares, que analisa as políticas habitacionais nas metrópoles estudadas. São enfatizados dois programas

nacionais/federais: o Programa Federal de Construcción de Viviendas, na Argentina, e o Programa Minha Casa Minha Vida, no Brasil, por meio da inserção de indicadores relativos à localização, número de empreendimentos e unidades habitacionais, financiamento e inversão. Os resultados evidenciam questões associadas ao déficit habitacional, ao direito à moradia e ao acesso à cidade, bem como aos processos de metropolização nos casos estudados.

O capítulo 7, intitulado *Produção das favelas e villas e estruturação das metrópoles de Curitiba – Brasil e Tucumán – Argentina*, de autoria de Madianita Nunes da Silva e Natalia Paola Czytajlo, analisa a produção desses espaços de moradia a partir da década de 1990, período marcado pelo crescimento da informalidade em toda a América Latina. As autoras constataam que a produção das favelas e *villas* desempenha um papel preponderante na atual fase de estruturação espacial das metrópoles estudadas, identificando-se a emergência de novas relações entre centro e periferia e o aprofundamento da heterogeneidade e da fragmentação socioespacial. Além disso, concluem que o período foi marcado pela ampliação da dificuldade de acesso à terra urbanizada e formal por parte das classes populares, com aprofundamento das desigualdades socioespaciais. De acordo com as autoras, a análise comparada permite afirmar que a produção das favelas e *villas* constitui um dos fenômenos relevantes para a compreensão da metropolização latino-americana na atual fase da urbanização.

Finalmente, no capítulo 8, *El paisaje en los procesos de planificación. Desafios emergentes para las metrópoles de Tucumán y Curitiba*, María Paula Llompart Frenzel e Patricia Alejandra Herrero Jaime tomam a paisagem como uma dimensão de análise nos processos de planejamento, por meio de uma leitura diacrônica-valorativa dos planos urbanísticos tanto de Curitiba quanto de Tucumán. Concluem que a paisagem não é uma dimensão explícita nesses planos, mas uma dimensão interpretativa presente nas propostas de espaço público e áreas verdes, no manejo de recursos naturais, dentre outros. Afirmam, ainda, que a gestão da paisagem demanda a elaboração de instrumentos particulares para o reconhecimento de sua diversidade, a visibilização dos valores nela contidos, a valorização da paisagem degradada etc.

A riqueza de temas, autores e abordagens contidos nesse livro, portanto, oferece uma importante contribuição para aqueles que se interessam pela dimensão urbana da realidade sul-americana, bem como para os esforços das pesquisas comparadas, tarefa nem sempre de fácil execução. A superação dos inúmeros problemas urbanos/metropolitanos, não desvinculada da superação das formas de concentração da riqueza e do poder, constitui-se parte das demandas históricas na América Latina e Caribe pela construção de cidadanias democráticas e igualitárias. Configuram-se como parte do conteúdo e do horizonte tratados nesta publicação as modalidades difusas pelas quais têm se dado a produção e a apropriação do espaço urbano na América Latina pelos sujeitos sociais, bem como seu tratamento teórico.

Curitiba/Tucumán, dezembro de 2016.

Olga Lucia Castreghini de Freitas-Firkowski - UFPR/Curitiba

Marta Delia Casares - UNT/Tucumán

Madianita Nunes da Silva - UFPR/Curitiba

Natalia Paola Czytajlo - UNT/Tucumán

Danilo Volochko - UFPR/Curitiba





## INTRODUCCIÓN

---

Todo proyecto conjunto, es resultado de mucho empeño, dedicación y de la colaboración de varias personas que se unen en torno de un propósito. Con el libro *Estudios urbanos comparados: oportunidades y desafíos de la investigación en América Latina*, que ahora presentamos, no fue diferente.

Su contenido está directamente relacionado a dos acciones expresadas en cada una de las partes que lo componen. La Primera Parte: La investigación comparada: elementos teóricos y conceptuales, reúne en cuatro capítulos las contribuciones de los conferencistas invitados que participaron en mesas redondas durante la realización del Coloquio en Estudios Comparados - CEUC, realizado en Curitiba (PR) entre 30 de setiembre y 2 de Octubre de 2015, en las instalaciones de la Universidad Federal de Paraná.

En la segunda parte, están algunos de los textos seleccionados relativos al proyecto de cooperación desarrollado entre Brasil y Argentina, más específicamente en el ámbito del Llamado N° 029/2012 del Programa CAPES/ MINCYT, Convocatoria 2012, en la modalidad Grupo de Investigación Conjunto, realizado entre los años 2013 y 2015. Participaron el Programa de Postgrado en Geografía de la Universidad Federal de Paraná y el Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo - Universidad Nacional de Tucumán, de Argentina, que desarrollaran de forma conjunta el proyecto: “Más allá de las metrópolis globales: análisis comparado de las dinámicas metropolitanas en metrópolis secundarias en Brasil (Curitiba) y Argentina (San Miguel de Tucumán)”.

Desde esa perspectiva, el Coloquio en Estudios Urbanos Comparados representó una oportunidad de cierre de una etapa de la citada cooperación. Pero también permitió avanzar en el plano de la reflexión sobre el sentido de la investigación urbana comparada, en especial en el ámbito de países latinoamericanos, cuyas realidades son tan próximas y al mismo tiempo tan distantes, pero que tienen en común una significativa desigualdad social que se erige como uno de los fundamentos de las formaciones socio-territoriales históricamente instituidas en el continente.

El contenido del libro apunta a las cuestiones que se presentan como relevantes en el cuadro de intensificación de las transformaciones metropolitanas en América Latina que, según Pereira e Hidalgo (2008), están representadas por los cambios en las formas de expansión urbana, por la segregación socio-espacial en las ciudades y por el desarrollo de nuevas centralidades. Se trata de transformaciones urbanas ligadas a la globalización, que producen la reestructuración de las metrópolis latinoamericanas que tienden a profundizar la precariedad de las condiciones de vivienda, de trabajo y de vida de gran parte de los habitantes, integrando, por ejemplo, la producción residencial formal y la de los sectores populares, a los mecanismos de acumulación financiera, reforzando una urbanización excluyente en la región. En ese sentido, el avance de los modelos económico-políticos neoliberales indica una tendencia de la continuidad de la instalación de millones de latinoamericanos en espacios urbanos precarios, informales, sin la regularización urbanística necesaria a las condiciones mínimas de habitabilidad y sin acceso formal a la propiedad de la tierra urbana. Con ello, se refuerza la tendencia de mercantilización del territorio, de privatización de los fondos públicos y de la vulnerabilidad y segregación espacial.

El encuentro en sus dos partes pone de manifiesto tanto el desarrollo de un programa de investigación como la constatación de que, en el transcurso, surgieron diversos temas para la investigación, tanto de orden metodológico como operativo, que llevó al equipo a buscar modos de dar continuidad y de ampliar la experiencia. Así, además de pensar en estrategias y formas efectivas de estimular la investigación comparativa entre las realidades de los distintos países, se hizo menester reflexionar sobre el establecimiento de metodologías que facilitasen tal empresa y que pudiesen ser replicadas, en la medida de lo posible, para otras iniciativas similares.

Por lo tanto, la idea inicial de un evento circunscrito a los equipos de Argentina y Brasil de la cooperación antes mencionada, parecía apropiado para ampliar la escala, debates y los interlocutores, invitando a investigadores con otras experiencias sobre el tema además de la incorporación en la organización y desarrollo del CEUC, del recientemente creado Programa de Postgrado en Planeamiento Urbano (PPU) vinculado a los Departamentos de Arquitectura y Urbanismo y Transportes del Sector de Tecnología de la UFPR. De ese modo, el objetivo principal del Coloquio fue el de establecer un espacio para la discusión de las investigaciones comparadas desarrolladas en ciudades localizadas en diferentes países, proporcionando el intercambio entre investigadores de diferentes redes de investigación e instituciones científicas.

El coloquio marco el cierre de una etapa del Proyecto de Cooperación Brasil - Argentina, pero inauguró una nueva fase de investigación comparada materializada por los Proyectos: “Estudios Urbanos Comparados: Dinámicas y procesos en metrópolis de segundo orden. Agendas de Desarrollo desde el sur” y “Hábitat III: Ciudad + Derechos + Inclusión. Enfoques emergentes y agendas compartidas”, financiado por la Secretaría de Políticas Universitarias de Argentina y que incorporan a la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Esta nueva fase, iniciada en el año 2016, busca consolidar las alianzas establecidas entre los equipos de investigación y enseñanza de las Universidades de Tucumán, Córdoba y Curitiba, permitiendo el desarrollo de propuestas académicas para el grado y posgrado, el avance de trabajos conjuntos y de cooperación en torno a la temática de la ciudad y la vivienda en vistas al debate y la construcción de una agenda común en relación al encuentro Hábitat III.

El libro se propone registrar el conocimiento producido tanto en ocasión del Coloquio, como en relación a la investigación comparada. Como se señaló anteriormente, la parte 1 del libro consta de 4 capítulos, a saber: capítulo 1, Oportunidades y desafíos de la investigación urbana comparada, de Maria Encarnaçao Beltrão Sposito, que ofrece una reflexión acerca del sentido y pertinencia del término comparación en el ámbito de las ciencias sociales, con énfasis en la geografía. Parte de las preguntas, “¿ es la comparación un método? ¿Es una metodología? ¿Un concepto? ¿Un procedimiento?” y estructura su texto a partir de cuatro planos de aproximación sobre el tema: i) todos los que trabajan con la investigación empírica están involucrados en

algún tipo de comparación; ii) la comparación es un procedimiento intelectual y no un método; iii) existen fundamentos que guían el pensamiento y proporcionan un enlace entre lo real y lo abstracto; iv) los conceptos son orientadores de un procedimiento intelectual de comparación. A continuación señala los conceptos adoptados en el contexto de la investigación que desarrolla.

El capítulo 2, titulado “La comparación como recurso en las teorías urbanas latinoamericanas: trayectos recientes de una metodología invisible”, de autoría de Rodrigo Hidalgo, Daniel Santana, Abraham Paulsen, parte del supuesto de que la comparación es una herramienta metodológica importante para el campo de los estudios urbanos, a pesar de ser una metodología invisible en la mayoría de los textos. Para comprobar este segundo argumento de que la comparación está siempre presente en los textos, pero que no es objeto de reflexión, los autores se dedican a un ejercicio de bibliometría por medio del análisis de 212 textos publicados en 13 libros de la Serie Geolibros, publicados entre 2003 y 2014, identificando categorías transversales objeto de cooperación, áreas de estudios y escalas más comparadas.

“¿Cómo pensar lo urbano en América del Sur?” Es el título del capítulo 3, escrito por Rosa Moura. En él, la autora presenta las preguntas acerca de las especificidades de lo urbano en América del Sur, orientadoras del trabajo en desarrollo en el ámbito de la red de investigación urbana y territorial en su escala continental, coordinado por el IPEA -Instituto de Investigación Económica Aplicada. La base de datos trabajada es la proporcionada por la División de Población de las Naciones Unidas (2014), que ofrece informaciones sobre las aglomeraciones urbanas con población superior a 300 mil habitantes en 2014. Los mapas son muy utilizados y facilitan la comprensión de los procesos espaciales analizados. La autora concluye que lo urbano en América del Sur es diverso, concentrado, denso, móvil, desigual, conectado, excluyente, a veces disperso; organizado en sistema de ciudades que interactúan, que enfrentan fronteras nacionales y geográficas. Lo urbano, que desafía la teoría urbana, requiere nuevos enfoques de orden epistemológico; y arrastra políticas públicas descontextualizadas y administradas con poca austeridad. Que la red urbana se encuentra en construcción, aunque presente una serie de características similares en varios países analizados,

en especial el hecho de contar con grandes aglomeraciones, populosas, densas, que articulan condiciones espaciales con alta movilidad multidireccional.

En el capítulo 4, José Ricardo Vargas de Faria presenta algunas “Notas sobre Estudios Urbanos Comparados”: breves consideraciones sobre las propiedades de posición, situación y trayectoria en la comparación entre metrópolis, producido a partir de la lectura atenta de a los textos presentados en algunas mesas del Coloquio, resultados de investigaciones urbanas comparadas. En el referido capítulo, el autor realiza consideraciones sobre la naturaleza de la comparación establecida entre las metrópolis de Curitiba en Brasil y en Tucumán, Argentina, permitiendo a los lectores que se apropien del conjunto de temas tratados en la mesa y en la investigación comparada que dio origen al propio Coloquio.

La parte 2 del libro presenta los resultados de algunas investigaciones realizadas en conjunto por los equipos brasileño y argentino y se compone también de 4 capítulos.

En el capítulo 5, “Curitiba/Brasil e San Miguel de Tucumán/Argentina: posibilidades e limites de pesquisa comparada”, de Olga Lucia Castreghini de Freitas-Firkowski y Marta Delia Casares, presentan un texto reflexivo acerca de las motivaciones de la investigación comparada entre Curitiba y Tucumán, además de las consideraciones al respecto de la incorporación de ambas metrópolis en sus respectivas redes urbanas nacionales. Tal texto posibilita comprender los orígenes del trabajo en conjunto, los temas prioritarios de investigación y los enfoques emergentes.

“Políticas habitacionales en las metrópolis de Tucumán, Argentina y Curitiba, Brasil. Elementos para un abordaje comparado (2000 - 2010)”, es el título del capítulo 6, escrito por Natalia Paola Czytajlo, Madianita Nunes da Silva e Marta Casares, que analiza las políticas habitacionales en las metrópolis estudiadas. Son enfatizados dos programas nacionales / federales: el Programa Federal de Construcción de Viviendas” en Argentina y el Programa Mi Casa, mi Vida”, en Brasil, por medio de la incorporación de indicadores relativos a la localización, número de emprendimientos y unidades habitacionales; financiamiento e inversión. Los resultados evidencian cuestiones asociadas al déficit habitacional, el derecho a la vivienda y acceso a la ciudad, así como a los procesos de metropolización en los casos estudiados.

El capítulo 7, titulado “Producción de favelas y villas y la estructuración de las metrópolis de Curitiba, Brasil y Tucumán, Argentina, de autoría Madianita Nunes da Silva y Natalia Paola Czytajlo, analiza la producción de esos espacios a partir de la década de 1990, período marcado por el crecimiento de la informalidad en toda América Latina. Las autoras constatan que la producción de favelas y villas desempeña un papel preponderante en la actual fase de estructuración de las metrópolis estudiadas, identificándose la emergencia de nuevas relaciones entre centro y periferia, y la profundización de la heterogeneidad y la fragmentación socio-espacial. Además de eso, concluye que el período fue marcado por la ampliación de la dificultad de acceso a la tierra urbanizada por las clases populares, con profundización de las desigualdades socio-espaciales. De acuerdo con las autoras, el análisis comparado, permite afirmar que la producción de las favelas y villas constituye un fenómeno relevante para la comprensión de la metrópolis latinoamericana en la actual fase de urbanización.

Finalmente, en el capítulo 8, “El Paisaje en los procesos de planificación. Desafíos emergentes para las metrópolis de Tucumán y Curitiba”, María Paula Llompart Frenzel y Patricia Alejandra Herrero Jaime, toman el paisaje como una dimensión de análisis de los procesos de planeamiento por medio de una lectura diacrónica -valorativa de los planos urbanísticos, tanto de Curitiba como de Tucumán-. Concluyen que el paisaje no es una dimensión explícita en esos planos, pero es una dimensión interpretativa presente en las propuestas de espacio público y áreas verdes, manejo de recursos naturales, entre otras. Afirman además que la gestión del paisaje demanda la elaboración de instrumentos particulares para el reconocimiento de su diversidad, la visibilización de los valores en el contenido, la valorización del paisaje degradado, entre otras.

Así, la riqueza de temas, autores y abordajes permite vislumbrar la contribución del contenido de este libro para aquellos que se interesen por la dimensión urbana de la realidad sudamericana, así como los aportes de los textos para los esfuerzos de las investigaciones comparadas, tarea no siempre de fácil ejecución. La superación de los innumerables problemas urbanos / metropolitanos, no desvinculada de la superación de las formas de concentración de la riqueza y el poder, constituye parte

de las demandas históricas de América Latina y el Caribe, para la construcción de ciudadanías democráticas e igualitarias. Las modalidades difusas por las cuales se da la producción y apropiación del espacio urbano en América Latina por los sujetos sociales, bien como su tratamiento teórico, se configuran como parte del contenido y horizonte tratados en este libro.

Curitiba/Tucumán, Diciembre de 2016.

Olga Lucia Castreghini de Freitas-Firkowski - UFPR/Curitiba

Marta Delia Casares - UNT/Tucumán

Madianita Nunes da Silva - UFPR/Curitiba

Natalia Paola Czytajlo - UNT/Tucumán

Danilo Volochko - UFPR/Curitiba





◀ Parte 1

A PESQUISA COMPARADA:  
ELEMENTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS





## OPORTUNIDADES E DESAFIOS DA PESQUISA URBANA COMPARADA

---

*Maria Encarnação Beltrão Sposito<sup>1</sup>*

Ao iniciar este texto, agradeço a oportunidade de participar do debate proposto para o colóquio que gera esta publicação, pois ele me estimulou a refletir sobre a temática em tela. Também agradeço o convite que me honrou com a distinção de fazer a abertura deste encontro científico e de apresentar, mais que ideias completamente desenvolvidas sobre o assunto, um conjunto de pontos que refletem minha trajetória de pesquisa. Pode ser que elas sejam úteis para pesquisadores que, por diferentes razões, escolhem a comparação ou se defrontam com ela em suas investigações científicas.

Antes de abordar propriamente o tema, gostaria de destacar dois outros pontos. Em primeiro lugar, embora algumas pessoas associem minha vida de pesquisa à Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias (ReCiMe), o que em grande parte deve explicar porque a comparação tornou-se um exercício intelectual importante para mim, gostaria de registrar que, antes mesmo de esta rede ter se iniciado em 2007, eu já pertencia, como ainda pertencço, ao Grupo de Pesquisa sobre Produção do Espaço e Redefinições Regionais (GAsPERR)<sup>2</sup>, ambiente e período do meu caminho de pesquisadora em que

---

1 Professora do Departamento de Geografia da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus de Presidente Prudente. Doutora em Geografia pela Universidade de São Paulo (USP), com estágio pós-doutoral em Geografia na Université de Paris I - Sorbonne e livre-docência em Geografia Urbana na UNESP. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

2 Registro meus agradecimentos aos colegas do GAsPERR, envolvidos no Projeto Temático “Lógicas econômicas e práticas espaciais contemporâneas: cidades médias e consumo”, pelo debate que realizamos,

localizo a origem do interesse sobre a comparação, ainda que ela nem sequer estivesse totalmente no plano do consciente, como aspecto com o qual eu me preocupasse. Penso que, de algum modo, esta minha percepção *a posteriori* sobre o exercício da perspectiva analítica identifica-se com Brandão (2012, p. 159), para quem:

[...] atualmente, há muitos grupos de profissionais atuando em rede e cujos estudos buscam compreender os aspectos geográficos de um dado fenômeno ou processo em distintos lugares, o mesmo não se pode dizer em relação ao conteúdo metodológico da investigação geográfica que abraça a perspectiva comparada de análise.

Em segundo lugar, destaco que, inicialmente, pensei em expor minhas ideias referindo-me às **oportunidades** e, em seguida, aos **desafios**, como o título me sugeriu, mas, à medida que eu me dedicava a estruturar e redigir o texto, percebia não ser possível distinguir as duas coisas. Concluí que nos desafios é que estão, de fato, as grandes oportunidades para a reflexão, e que me referir primeiro a elas poderia render resultados menos interessantes. Assim, tentando fazer de um modo e de outro, dei-me conta de que era inútil tentar fazer a distinção e que seria melhor abordar oportunidades e desafios ao mesmo tempo. Por isso, peço desculpas aos que me ouviram durante o colóquio – e aos que me leem agora – por não ter sido didática como se desejaria, separando os dois conceitos, mas o tema é mais difícil do que eu imaginava e, por isso, julguei ser melhor tratar em conjunto estas duas frentes.

O artigo está organizado em quatro partes, além desta introdução e de um fechamento em que enuncio questões que me tocaram e espero que sejam convidativas à reflexão de outros pesquisadores. Busquei estruturar minhas ideias conforme um plano de redação que possibilite ao leitor ampliar o grau de complexidade de sua compreensão sobre a posição da comparação na condução da pesquisa e na elaboração do discurso que a enuncia.

---

em 2015, em torno dos desafios e limites da comparação na pesquisa, bem como pela discussão da primeira versão deste texto, especialmente a Nécio Turra Neto, que foi seu debatedor. Agradeço, também, à revisão cuidadosa da última versão feita por Cláudio Smalley Soares Pereira. Com certeza, não fui capaz de incorporar todas as sugestões de aprofundamento suscitadas pelo diálogo com os colegas do GAsPERR, mas avancei muito por meio delas.

## 1. UM PONTO DE PARTIDA

Quando se busca, nos dicionários, o significado do substantivo **comparação**, encontramos sua origem latina em *comparare*, palavra composta por *com*, que significa junto, e *parare*, que tem o sentido de fazer par, ou colocar lado a lado para que se vejam as diferenças. Em mais de um desses dicionários, como sinônimos de comparação, temos as palavras cotejo, paralelo, simetria, analogia, equiparação, mas também encontramos **confronto** e **contraposição**. Destaco estas duas em negrito porque voltarei especialmente a elas no final do texto.

Esta mesma palavra – comparação – é adotada para designar, em língua portuguesa, uma figura de linguagem assemelhada à metáfora e que serve para comunicar qualidades ou ações que são colocadas em paralelo, cotejando-se, para tal, termos que têm sentidos muito diferentes, sem que eles percam suas próprias características. Exemplos: “O **amor** queima como um **fogo**” (Luís de Camões); “É que teu **riso** penetra n’alma como a **harmonia de uma orquestra santa**” (Castro Alves); “é tão **belo** como um **sim numa sala negativa**” (João Cabral de Melo Neto) etc. Conhecer a definição de tal figura de linguagem pareceu-me importante para se refletir sobre o ato de comparar, pois ela apoia-se na ideia de que a comparação também pode ser feita sobre “coisas” de naturezas intrínsecas diferentes. Este aspecto pode ajudar o pesquisador a decidir se é importante a comparação e/ou se ela terá que ser feita entre entidades semelhantes ou diferentes entre si. De outro lado, esta concepção de comparação já traz em si, de forma subliminar, o sentido de que comparar o que é diferente exige maior grau de abstração para se encontrar a similitude.

Destes dois modos de se ver a palavra comparação – o uso dado a ela pela língua viva, que é aquela que aparece nos dicionários, e a definição de uma “figura de linguagem” por um campo científico –, já podemos extrair um ponto de partida. Para explicitá-lo, apoio-me em Schneider e Schimitt (1998, p. 1), para os quais, por meio da comparação,

[...] podemos descobrir regularidades, perceber deslocamentos e transformações, construir modelos e tipologias, identificando continuidades e descontinuidades, semelhanças e diferenças, e explicitando as determinações mais gerais que regem os fenômenos sociais.

Para sintetizar este ponto de partida, ainda num plano bem simplificado, e avançarmos nas seções seguintes, reforço uma ideia presente em muitos autores, entre eles Brandão (2012, p. 170), que compreendem que, para se proceder à comparação, é importante apreender similitudes e diferenças.

No entanto, é fundamental atentar para o fato de que: “[...] a comparação não possuiria por si só um valor autônomo” (SANTOS, 1978a, p. 16), razão pela qual, neste texto, procuro avaliar em que condições de método e teóricas é possível e interessante adotar-se a comparação, no campo das Ciências Sociais, o que já implica reconhecer ao menos duas coisas: primeiramente, que nossos objetos de investigação e reflexão são particulares o suficiente para não aceitarmos, por princípio, a transposição e assunção de práticas e procedimentos metodológicos dos campos das Ciências Exatas e Biológicas<sup>3</sup>; em segundo lugar, que a comparação pode não ser adequada a todos os objetos de pesquisa delineados por pesquisadores, ponto ao qual voltaremos.

## 2. A COMPARAÇÃO NAS CIÊNCIAS SOCIAIS

A comparação tem sido uma preocupação nas Ciências Sociais como mais um aspecto em que os pesquisadores de um dado conjunto de campos disciplinares ou científicos buscam refletir sobre modos de conduzir a pesquisa – que já interessavam às Ciências Naturais ou Exatas como, por exemplo, a Biologia e a Matemática. O papel que a comparação tem ou pode ter na produção do conhecimento científico entrou em pauta, no conjunto das Humanidades, como um dos modos pelos quais

---

3 Os perigos da analogia, nesta direção de transposição de procedimentos de um campo disciplinar a outro, voltaram a ser objeto de atenção de Santos em uma segunda obra, editada no mesmo ano: *Por uma nova Geografia* (SANTOS, 1978b, p. 24 e 25).

se buscou, no século XIX, adotar princípios, procedimentos e técnicas que deram reconhecimento de cientificidade a esse conjunto de disciplinas, como um caminho para as “humanas” ganharem estatuto científico.

Trago algumas informações sobre como se percebe a comparação em três campos científicos do conjunto das Ciências Sociais – a Geografia, a História e a Sociologia –, detendo-me, um pouco mais, no primeiro<sup>4</sup>.

Gottmann (1947, p. 2) já destacava que os geógrafos, em seus esforços para elaborar um sistema de descrição de nosso planeta, foram mais eficazes “em seus métodos de pesquisa em Geografia Física do que em Geografia Humana”. Ele frisa que a “matéria humana” é de grande fluidez e as humanidades não dispunham, então, de ferramentas de análise comparativa como aquelas das “ciências experimentais e matemáticas”.

Alguns anos mais tarde, Clozier (1955, p. 109) ressaltava que a Geografia opera por dois processos de generalização que, segundo ele, não vão dos fatos às leis como nas ciências naturais ou de baixo para cima, por hierarquias múltiplas, mas estão no mesmo plano horizontal:

- a) processo de extensão ou de repartição;
- b) processo de comparação ou de analogia.

Este mesmo autor afirma que o

[...] estudo geográfico de um fenômeno supõe a constante preocupação de aproximar os fenômenos análogos. [...] O pensamento geográfico enfoca os conjuntos complexos e não os fatos isolados. Também a **comparação em Geografia**, no lugar de ser um meio de abstrair um tipo formalmente definido, **serve a encontrar o sentido real dos conjuntos concretos...** (Idem, tradução e grifos meus).

Estas contribuições significativas e que fazem referência à importância da analogia na Geografia não são as pioneiras. A preocupação com a comparação não tem sua origem no século XX, pois remonta a Karl Ritter e a Vidal de La Blache.

---

4 O tema é vasto e vou me ater a algumas alusões, visto que um tratamento exaustivo que propiciasse ao leitor uma visão detalhada de como a comparação se constitui em cada um dos três campos científicos exigiria *per se* vários artigos.

O papel de Ritter no sentido de valorizar a comparação foi muito importante. Sua grande obra, intitulada *Geografia comparada*, do começo do século XIX, já denota pelo título, a importância que este autor dava a esta natureza de análise.

Para La Blache:

O geógrafo é levado assim a projetar sobre o sujeito que estuda todo o esclarecimento fornecido pela comparação de casos análogos.

[...]

A ideia, em si, de uma geografia geral fundada sobre o encadeamento de fenômenos, não podia passar por nova; havíamos visto ela sair naturalmente da revelação progressiva das grandes características do globo. Não havia mesmo nada, como já salientamos, no sentido que Karl Ritter emprestava à palavra ***Geografia comparada***, que implicasse uma ordem de pesquisas novas, que alcançasse o modo de transformação dos fenômenos: **a comparação era, para ele, sobretudo, um instrumento apropriado para provocar a manifestação, por oposição, da individualidade, de cada ser, era o meio de discernir entre os fatos aquilo que eles ofereciam de comum em relação às leis terrestres.** (LA BLACHE, 2011 [1895-1896], p. 93-96, grifos meus).

Harthshorne (1939, 1959), baseado nas ideias do geógrafo alemão Alfred Hettner, defendeu a ideia de que o objetivo da Geografia seria o de fazer conhecer a diferenciação de áreas, tomando como referências características gerais e singulares a cada uma delas. Este modo de operar o pensamento era importante para um autor que, para alcançar a sistematização, articulava a Geografia Geral à Geografia Regional. Sua Geografia Nomotética, ao mesmo tempo geral e específica, propunha a realização de estudos singulares, a partir dos quais seriam feitas comparações que visavam verificar um padrão de variação de fenômenos e processos estudados, o que ajudaria a se chegar a generalizações. Assim, a visão harsthorniana foi amplamente baseada na comparação.

A partir dele, tanto na Geografia de perspectiva idiográfica como na nomotética, a comparação foi e é importante. Se, idiograficamente, deseja-se apreender como, em dado território, processos, dinâmicas e fatos, sejam eles naturais ou sociais, compõem uma combinação única e, portanto, uma região, tal elaboração depende da distinção desta combinação dentre outras tantas, mesmo que estas não sejam objeto específico



de reflexão do pesquisador como aquela que gerou o cotejo. No caso da perspectiva nomotética, um fato ou dinâmica é observado e analisado em vários contextos espaciais, de modo a se apreender os padrões de variação deste fato ou dinâmica e se alcançar algum grau de generalização. A partir deste modo de pensar, adviria um sistema teórico que se elabora para compreender dada dimensão de múltiplas realidades (e não o conjunto de dimensões de cada uma delas), o que também exige comparação.

George, em sua obra *Os métodos da Geografia*, ao debater as interfaces entre este campo científico e outros como a Sociologia, a Demografia e a Economia, em seção denominada “Os meios explicativos. As análises das estruturas”, afirmou que o geógrafo necessita de “documentos que se prestem à espacialização e à comparação” (1972, p. 37).

Peña e Sanguin (1986, p. 134) também destacaram a importância dos procedimentos de extensão-localização e de comparação-analogia para se alcançar a formulação de leis, mas frisaram que eles devem ser dominados por explicações que possibilitem remontar às suas causas. Especialmente em relação ao procedimento da comparação-analogia, que é o que nos interessa, os autores mostram que sua finalidade é reagrupar fatos dissociados (ou isolados) para deles extrair combinações.

Assim, no que veio a ser compreendido, na Geografia, como “método geográfico”, a prática da comparação estava embutida nos cinco princípios: 1) extensão, 2) analogia, 3) causalidade, 4) conexidade e 5) atividade. Entretanto, parece-me importante frisar que é no princípio da analogia que está, de modo fundamental, o exercício da comparação.

A partir da combinação entre estes cinco princípios, podemos afirmar, como já foi frisado, que a comparação está presente, de modo explícito ou não, em análises que visam cotejar todos os elementos de um conjunto análogo, mas também nas abordagens que considerem elementos selecionados de determinados conjuntos análogos que, ao passarem pela comparação, oferecem componentes que possibilitam reconhecer semelhanças e diferenças.

Para Marc Bloch, sintetizando, em grande medida, a visão dos historiadores, o “método comparativo”, quando adotado pelas Ciências Humanas, tem como meta apreender semelhanças e diferenças que existem em “duas séries de natureza análoga,

tomadas de meios sociais distintos”. De acordo com Schneider e Schimitt (1998, p. 32-33), tais meios sociais distintos tanto podem ser sociedades distantes no tempo ou no espaço, como sociedades sincrônicas e vizinhas no espaço, que têm gêneses comuns.

A análise histórico-comparativa<sup>5</sup>, que é do campo da Sociologia, mas se realiza na interface com a História, apoia-se no cotejo de casos históricos como base para a construção de teorias sociais. Trata-se, para Caïs (1997, p. 63), da utilização da História para o desenvolvimento da análise macrossocial, a partir de três lógicas diferentes: a) o paralelo; b) o contraste de contextos; c) a causalidade macrossocial.

No caso especialmente da Sociologia, Schneider e Schimitt (1983, p. 18) afirmaram que, para Durkheim, “[...] a pesquisa comparada era o ponto intermediário entre a complexidade dos objetos em seu estado bruto e a possibilidade do conhecimento científico poder estabelecer explicações generalizáveis [...]”, visto que este autor não aprovava que os objetos de estudo fossem compreendidos por meio de leis abstratas ou resultantes de generalizações filosóficas, quando estas se apoiavam em simples descrição de fenômenos.

Auguste Comte, em meados do século XIX, já havia valorizado a comparação na Sociologia, pois a reconhecia como base para se chegar ao conhecimento de natureza científica, ao lado da experimentação e da observação. Conforme Moraes Filho e Fernandes (1983, p. 80), para Comte:

A verdadeira ciência consiste, toda ela, nas relações exatas estabelecidas entre os fatos observados, a fim de deduzir, do menor número possível de fenômenos fundamentais, a série mais extensa de fenômenos secundários, renunciando absolutamente à vã pesquisa das causas e das essências.

Estava aqui embutida uma preocupação que acho importante pontuar: as Ciências Sociais não deveriam se limitar ao estudo de casos, que nos levariam, apenas, à compreensão de dinâmicas e processos em si, o que poderia redundar na perspectiva causal, como uma sequência em que fato, dinâmica ou processo leva a outro fato,

---

5 Esta perspectiva de pesquisa reflete as interfaces entre a Sociologia e a História, embora pertença às especializações disciplinares da primeira.

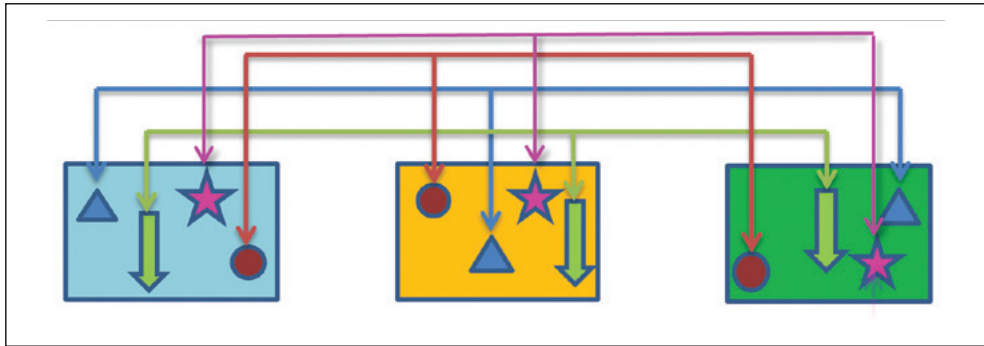
dinâmica ou processo. Ao contrário, elas deveriam buscar graus de generalização suficientemente abrangentes para que se possa apreender semelhanças e diferenças, ao que acrescento potencializar a compreensão das articulações (segundo seus tipos e intensidades) que há entre os elementos que se compara.

Assim, a compreensão (e não a descrição) de dinâmicas e processos não poderia, a meu ver, resultar de estudos de dois ou três conjuntos (países, cidades, bairros, indústrias etc.), analisando-se todos os seus elementos, pressupondo que os resultados obtidos levariam à comparação entre eles e desta comparação deviria o conhecimento. A compreensão de algo, a partir da comparação, requer a adequada seleção do recorte do que será analisado. Em outras palavras, depende da construção do objeto da pesquisa e, por conseguinte, do problema sobre o qual o pesquisador se debruça.

Simplificando muito e a título de exemplo, os cinco esquemas que se seguem (entre muitos outros que poderiam ser trazidos como ilustração) podem ajudar o leitor a visualizar o que quero destacar.

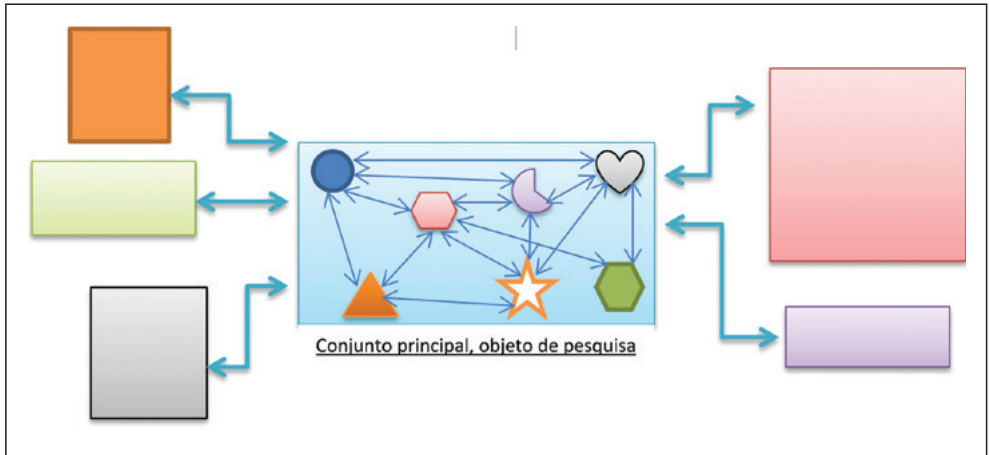
No **Esquema 1**, temos o cotejo entre espaços diferentes (ou entre dinâmicas ou fatos), por meio do qual se estudam os papéis desempenhados por cada elemento que os compõe. A expectativa é compreender o que é geral ao processo que o explica ou o engendra ou, ainda, ao qual ele (espaço, dinâmica ou fato) se articula. Por exemplo, se estamos comparando os processos de industrialização em diferentes países de economia capitalista dependente, podemos comparar vários entre seus elementos constitutivos, avaliando que papéis tiveram em cada um deles: o capital nacional e o internacional, a força de trabalho disponível, as relações políticas que possibilitaram ou inibiram fluxos de exportação e importação, as ações do Estado, o avanço da ciência e da inovação, as infraestruturas disponíveis etc.

ESQUEMA 1 - COMPARAÇÃO ENTRE ELEMENTOS SEMELHANTES QUE PERTENCEM A CONJUNTOS DIFERENTES



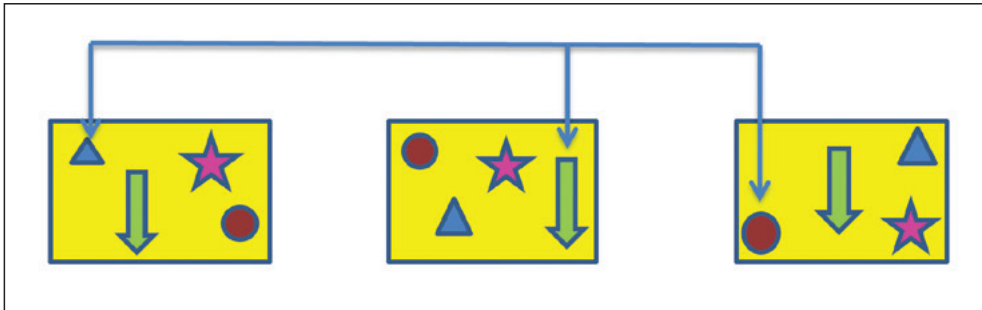
No **Esquema 2**, temos uma análise que visa compreender todos os elementos que compõem dada realidade, em suas articulações internas, buscando apreender quais deles são centrais e quais exerceriam papéis secundários para explicar dado espaço, dinâmica ou fato. Neste modo de se definir o objeto de estudo, há o interesse de se proceder à distinção deste conjunto em relação a outros que não são tomados diretamente para estudo, mas cujos elementos são reconhecidamente diferentes ou têm combinações entre si que compõem outros padrões de relações.

ESQUEMA 2 – ESTUDO APROFUNDADO DE TODOS OS ELEMENTOS DE UM CONJUNTO E DE SUAS INTER-RELAÇÕES, PARA DISTINGUI-LO DE OUTROS CONJUNTOS, POR COMPARAÇÃO, CLARAMENTE DISTINTOS DELE

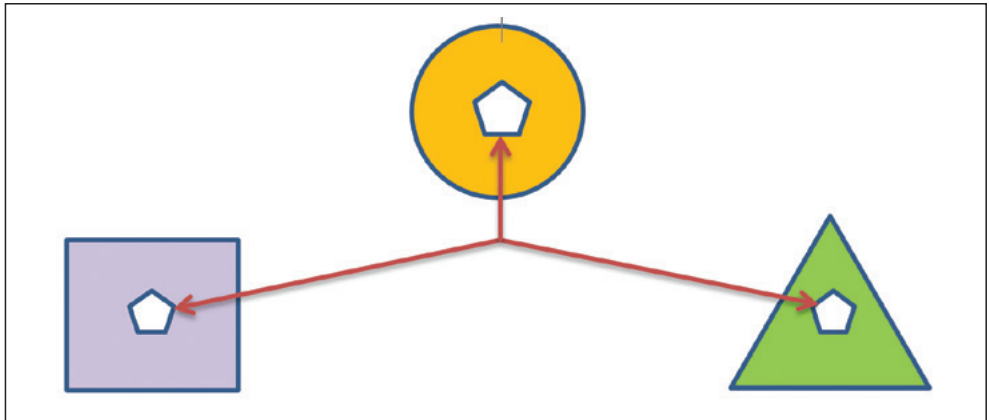


A partir do **Esquema 3**, pode-se visualizar o estudo de um dado processo (por exemplo, a segregação ou o assoreamento) tomando como referência suas manifestações diversas em contextos socioespaciais semelhantes. A comparação entre os papéis que diferentes elementos realizam em conjuntos muito semelhantes pode ajudar a reconhecer leis gerais ou componentes do processo em análise que possibilitam desvendá-lo. Por exemplo, o estudo do processo de segregação pode tomar como referência, numa cidade, o exemplo de uma área favelizada, em outra, um espaço residencial fechado e de acesso controlado, e, numa terceira, um shopping center, para em cada um destes espaços e situações socioespaciais reconhecer o que é, por comparação, comum às práticas e representações que compõem este processo.

ESQUEMA 3 – COMPARAÇÃO ENTRE ELEMENTOS DIFERENTES QUE PERTENCEM A CONJUNTOS SEMELHANTES

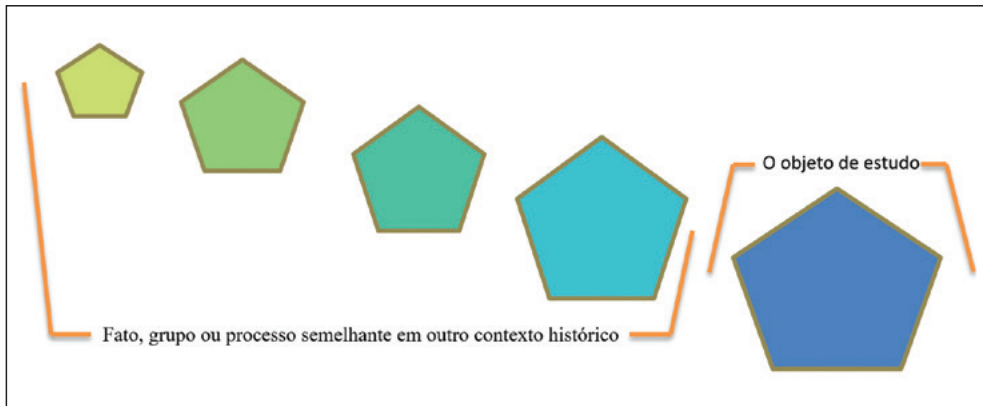


A comparação entre conjuntos diferentes entre si (cidades que desempenham papéis diversos na rede urbana, indústrias de ramos diferentes ou...), a partir de um mesmo elemento (grau de complexidade de seu centro, relações entre tecnologia e uso da força de trabalho ou...), está representada no **Esquema 4**. Ela deve partir da seleção prévia do elemento ou dos elementos que, por hipótese, será (serão) o(s) que possibilitará(ão) reconhecer como se estabelece dado processo em realidades socioespaciais diversas. Assim, a compreensão do papel do centro como elemento central da estruturação do espaço urbano pode se dar a partir da comparação entre uma metrópole e uma cidade local ou entre cidades de mesma importância com formações sociais completamente diferentes entre si. Do mesmo modo, a título de exemplo, poder-se-ia comparar como se constitui historicamente a relação entre capital fixo e capital variável no âmbito das relações de produção em um dado ramo da atividade industrial.

**ESQUEMA 4 - COMPARAÇÃO ENTRE CONJUNTOS DIFERENTES, A PARTIR DE UM MESMO ELEMENTO**

Por fim, como parte desta série de possibilidades que busco representar de modo sintético, apresento o **Esquema 5**, que expressaria um dado recorte analítico estabelecido para se compreender fato, grupo social ou dinâmica do período atual, tomando como referência fato, grupo social ou dinâmica semelhante, em tempo(s) pretérito(s). A comparação aqui ajuda a ver as semelhanças e delas apreender o que é intrínseco ao objeto em análise. Neste caso, busca-se reconhecer seu conteúdo principal e sua permanência no tempo, inclusive em modos de produção ou formações socioespaciais diferentes entre si. Por exemplo, a análise das formas de uso do espaço urbano por jovens, hoje, para usufruir o tempo livre pode ser compreendida em suas especificidades se a compararmos com tais formas em décadas anteriores e/ou em outras sociedades, buscando reconhecer se há permanências e quais são as especificidades do presente.

ESQUEMA 5 – COMPARAÇÃO ENTRE UM CONJUNTO DO PERÍODO ATUAL E CONJUNTOS SEMELHANTES NO PASSADO



Os esquemas, vistos como representações possíveis de comparação, também podem se combinar numa mesma pesquisa, em etapas simultâneas, caso seja necessário se averiguar qual deles oferecerá mais elementos para se compreender o objeto em tela, ou em momentos subsequentes da mesma investigação científica. Isso pode vir a ocorrer, seja porque se pode operar o pensamento por formas cada vez mais complexas de comparação (e esta afirmação não significa dizer que os cinco esquemas ilustrativos estejam apresentados nesta sequência), seja porque o resultado de um modo de comparar mostra-se insuficiente e/ou sugere outra perspectiva comparada.

Num esforço de síntese desta seção, a partir dos modos como diferentes campos científicos adotaram a comparação nas Ciências Sociais, visto que os esquemas apresentados podem se aplicar a vários destes campos, destaco que há similitude entre as preocupações da História e da Sociologia com os princípios do chamado “método geográfico”. Estes três campos têm algo em comum ao adotar o raciocínio comparativo, que é o apreço pelos estudos empíricos. Faço tal afirmação porque, em todos os casos, o pensamento não pode operar apenas com base na abstração, precisa ser colocado à prova em relação aos dados da realidade, sempre vista, ela também, sob um recorte que se realiza a partir de ferramentas intelectuais.



Partilho deste ponto de vista: **todos que trabalham com pesquisa empírica estão envolvidos com algum tipo de comparação**, o que não significa que aqueles voltados exclusivamente à reflexão abstrata não possam, igualmente, raciocinar por comparação. Se estivermos de acordo com esta perspectiva, ela se torna nosso **PRIMEIRO PLANO DE APROXIMAÇÃO** do objeto sobre o qual nos debruçamos – a comparação.

Assim, a empiria, para ser parte da construção teórica e não apenas senso comum ou descrição de experiências ou observações, deve ser conduzida pela delimitação dos recortes analíticos que conduzem o olhar. Esta atitude tem que vir acompanhada do cuidado de distinguir as unidades de observação das unidades de compreensão do que analisamos.

Caïs (1997, p. 11) considera que todos envolvidos com investigação social empírica estão fazendo comparação. Entendo, no entanto, que podemos considerar este fato verdadeiro para todos os campos de conhecimento que necessitam da empiria para a construção da teoria, mas não para os campos que se apoiam exclusivamente na abstração, como a Matemática ou a própria Filosofia, que não têm o mesmo estatuto que as ciências.

Partir para os planos subsequentes exige refletir sobre que posição ocupa a “comparação” na construção do pensamento e na condução da pesquisa realizadas pelos campos de conhecimento das Ciências Sociais – o que faremos na próxima seção.

### 3. A COMPARAÇÃO E A ELABORAÇÃO DO PENSAMENTO

Parte do que foi exposto de modo sucinto na seção anterior coloca em pauta a seguinte questão: A comparação é um método? É uma metodologia? Um conceito? Um princípio? Um procedimento?

Embora, na Geografia, tenha sido corrente a expressão “método geográfico”, bem como na História ainda seja frequente, em diferentes correntes de pensamento, a aceitação de que há um método histórico, partilho da posição de que os métodos estão acima dos campos científicos e, portanto, não são específicos a nenhum deles. Para Sposito (2004, p. 23):

[...] o Método não se confunde com as disciplinas que foram resultando da fragmentação da ciência, desde o Renascimento, mesmo que, com esse desdobramento, o conhecimento científico tenha mostrado importantes avanços para a compreensão e explicação do mundo.

O método é tomado por mim, neste texto, como o modo pelo qual se elabora o pensamento; é o caminho percorrido para que se estabeleçam relações entre o sujeito (pesquisador) e o objeto (aquilo sobre o qual o pesquisador se debruça). O método é, assim, o arcabouço estrutural que orienta o pesquisador na condução da pesquisa, como uma ponte entre a teoria na qual ele se sustenta e as formas que são necessárias para colocar esta teoria em ação<sup>6</sup>.

Sob esta perspectiva, o método não pode ser confundido com os tipos de movimento do pensamento – como dedução e indução –, nem tampouco com as habilidades do domínio cognitivo do pesquisador como conhecer, compreender, aplicar, analisar, sintetizar e avaliar (para adotar a consagrada taxonomia de Bloom)<sup>7</sup>. Para o exercício de tais habilidades, é necessária uma enorme gama de procedimentos intelectuais, tais como julgar, selecionar, criar, opinar, generalizar, organizar, sumarizar, distinguir, ponderar, criticar, fazer analogias ou comparações, para citar alguns exemplos e destacar o que nos interessa nesta exposição.

---

6 Os modos e os meios como esta ação vai se desenvolver comporiam, segundo meu modo de ver, a metodologia, que está subjacente ao método e subordinada a ele, uma vez que é empiricamente a maneira como o caminho construído no plano do pensamento vai se estabelecer. Assim, a metodologia é estabelecida a partir do método e, por isso, pode ser composta de procedimentos e técnicas de vários tipos, alguns deles pertencentes a famílias diferentes (quantitativos e qualitativos, por exemplo). As distinções e relações entre método e metodologia dariam assunto para mais um artigo e não poderão ser desenvolvidas no âmbito deste texto, ainda que seja necessário se aludir a elas.

7 Esta taxonomia publicada em 1956 foi revisada, com destaque para a proposta de Lorin W. Anderson e David R. Krathwohl, de 2001, que reposicionam as duas últimas habilidades do domínio cognitivo. ANDERSON, Lorin W.; KRATHWOHL, David R. (org.). *A Taxonomy for Learning, Teaching, and Assessing – A Revision of Bloom's Taxonomy of Educational Objectives*. Addison Wesley Longman, Inc., 2001. isbn 9780801319037.

O método é, quando compreendido como caminho do pensamento, uma combinação de habilidades do domínio cognitivo e de procedimentos intelectuais (estes compreendidos como ações práticas, orientadas pela razão). Entre tais habilidades e procedimentos, que são muitos, está a comparação. Reconhecê-la como um procedimento intelectual é importante para esclarecer que, embora tenha se destacado que todos que trabalham com algum tipo de pesquisa empírica estão, de certo modo, realizando comparação, isto não deve ser compreendido como uma oposição entre teoria e empiria, como vamos frisar logo adiante. A comparação não pode se efetuar, cientificamente falando, sem ser conduzida pelo pensamento, a partir de fundamentos teóricos e de método que lhe deem sustentação.

Se a comparação se realiza neste plano, o grande desafio é o modo como combinamos habilidades e procedimentos para conduzir o pensamento, o que abre um conjunto amplo de possibilidades, que podemos agrupar em três métodos – o hipotético-dedutivo, o fenomenológico-hermenêutico e o dialético, se queremos centrar nossa atenção na relação entre sujeito e objeto (SPOSITO, 2004, p. 29-48). Sintetizando muito, podemos afirmar que: no primeiro caso, o foco está no objeto e o pesquisador é aquele que deve descobrir a “verdade” que nele está; no segundo caso, o foco está no pesquisador e há tantas verdades quanto houver pesquisadores e modos de conduzir a pesquisa; e, a partir do terceiro método, busca-se realizar um ir e vir entre o sujeito e o objeto da pesquisa.

Tomando-se esses três “grandes” caminhos do pensamento (relativos aos métodos), podemos extrair as seguintes ideias:

Os tipos principais de movimentos do pensamento (indução e dedução) podem estar presentes e se combinarem de modo diverso nos três grandes caminhos ou métodos.

O percurso desenhado pelos movimentos e suas combinações e, por conseguinte, a constituição do caminho do método, como arcabouço estrutural na elaboração do pensamento científico, requer sempre valorização da dimensão empírica; isso significa que não há teoria sem empiria e que esse percurso de pensamento se distingue daquele do senso comum, do filosófico e do religioso, que não requerem essa articulação, embora possam dela se alimentar.

Não há pensamento científico sem teoria e, portanto, é mister que haja conceitos articulados entre si compondo um *télos* explicativo, qualquer que seja a extensão e a complexidade do que se quer explicar.

As habilidades do conhecimento científico e seus procedimentos intelectuais podem ser e são encontrados nos três grandes métodos, ainda que possam ter pesos diversos, conforme a escolha feita.

A comparação poderá ser útil para qualquer método, como um procedimento intelectual, desde que ela seja adotada com os cuidados necessários para respeitar os caminhos do pensamento atinente a cada um deles.

Podemos constatar, então, que não há oposição entre empiria e teoria, muito ao contrário, a teoria é construída pela articulação entre os instrumentos do pensamento e as ferramentas que nos aproximam do mundo. Assim sendo, há necessidade de adotar habilidades cognitivas capazes de, por meio da comparação (ou de outros procedimentos intelectuais), estabelecer relações entre o sujeito e o objeto – privilegiando o método – que possibilitem construir respostas, e não necessariamente a resposta (o que já implica certa recusa de minha parte ao que se encontra subjacente ao método hipotético-dedutivo).

Chegamos, então, a um **SEGUNDO PLANO DE APROXIMAÇÃO** do tema, estabelecendo a distinção, bem como a articulação, entre teoria, método e os meios necessários à construção do conhecimento, **reconhecendo a comparação como um procedimento intelectual e não como um método.**

Este segundo plano de aproximação nos recomenda, então, refletir sobre os fundamentos de método e lembrar que a análise comparativa se define de melhor modo por seus objetivos do que pelos tipos de dados que usa ou pelos níveis de análise que escolhe, conforme Caïs (1997, p. 13).

É importante frisar esse aspecto porque a comparação não cabe em todos os tipos de pesquisa ou de análises que se quer empreender, mas é extremamente importante se queremos compreender, como é o meu caso, interações espaciais entre cidades e nas cidades no período contemporâneo, em que os processos gerais associados ao modo capitalista de produção e as dinâmicas específicas da mundialização da economia e globalização dos valores pretendem se impor como hegemônicos e se articulam de

modo contraditório e conflituoso com interesses objetivos e perspectivas subjetivas que orientam decisões da sociedade, no uso de seu tempo e de seu espaço.

#### 4. A COMPARAÇÃO E O MÉTODO NA PESQUISA URBANA CONTEMPORÂNEA

Se eu tomo a comparação como um procedimento intelectual possível e importante para o campo das Ciências Sociais, mas considero que é preciso articulá-lo a um método, passo a listar, nesta seção, quais fundamentos de método tenho adotado nas pesquisas que desenvolvemos, para os quais e por meio dos quais a comparação ganha sentido e se mostra extremamente importante. Tais fundamentos estão associados a categorias filosóficas que transcendem a Geografia e podem ser, como têm sido, adotadas por diversos campos científicos. Não tratarei delas de modo amplo o suficiente para oferecer, ao leitor, uma compreensão de seu valor transversal, mas apenas destacarei de que modo, nas pesquisas que tenho feito, elas têm sido continente do procedimento intelectual de comparar.

Vamos aos fundamentos<sup>8</sup>:

Refiro-me, primeiramente, ao par **qualidade x quantidade**, sem o qual a comparação entre cidades não me parece possível, no sentido de que é preciso buscar em quais condições e em que momento a frequência com que dado fenômeno ocorre ou a intensidade com que um processo se desenrola leva à transformação qualitativa deste fenômeno ou deste processo em outro.

George (1972, p. 40) destacou que: “De fato: uma situação qualquer não pode ser seriamente ‘qualificada’ a não ser quando simultaneamente ‘quantificada’”. Ao escrever esta frase, o autor estava influenciado pela ideia de que uma “[...] ciência tem de afirmar sua superioridade através de sua capacidade de dominar e de empregar o número”, visão que não partilho totalmente, porque há múltiplas possibilidades de

---

8 Não é demais lembrar que outros pares ou tríades ou... poderiam ser eleitos: mediato e imediato, estrutural e conjuntural, causa e efeito, intenso e extenso, aparência e essência etc.

compreender uma dada situação apenas com instrumentos quantitativos, ou somente com os qualitativos.

Voltamos à ideia de que tudo depende do objeto que se quer desvendar e do caminho de método que se empreende. Em que pese essa diferença entre a posição que agora firmo e aquela que o autor expressou há mais de 40 anos, parece-me importante frisar que esta preocupação já existia na Geografia há bastante tempo.

Como a mutação da quantidade em qualidade não ocorre simultaneamente, nem necessariamente de modo sucessivo em todos os patamares da rede urbana ou em todas as cidades que compõem a rede, por meio de uma divisão interurbana do trabalho podemos reconhecer múltiplas combinações que articulam este par. Entre elas, temos reconhecido as que mesclam fluxos hierárquicos com vetores heterárquicos (CATELAN, 2013)<sup>9</sup>, incidindo diferentemente em cada ponto da rede urbana e em cada momento do processo de urbanização (aqui há a combinação com o par espaço x tempo, fundamento que ainda será tratado neste texto). A comparação é um procedimento de fundamental importância quando queremos apreender os ritmos conforme os quais as quantidades levam à alteração da qualidade em cidades de mesma importância e mesmo grau de complexidade, mas onde tais vetores incidem de modos diversos e em momentos diferentes.

Enfocando a transformação da quantidade em qualidade (lei dos saltos), Lefebvre (1983, p. 238, grifos meus) afirma que:

As modificações quantitativas lentas, insignificantes, desembocam numa súbita **aceleração do devir**. A modificação qualitativa não é lenta e contínua (conjunta e *gradual*, como é o caso das modificações quantitativas); apresenta, ao contrário, características

---

9 De acordo com a proposta de Catelan (2013), as relações no âmbito das redes urbanas podem ocorrer não apenas por meio de interações do tipo hierárquicas, mas também de articulações entre cidades que se dão de modo heterárquico. Esta perspectiva não pressupõe oposição entre hierarquia e heterarquia, tampouco a superação daquela por esta, mas, sim, a composição entre elas, por meio de múltiplas combinações possíveis. Este modo de ler teoricamente os modos como se estruturam as redes urbanas é especialmente importante para os estudos sobre cidades médias, regionais ou intermediárias, antes vistas apenas como aquelas que intermediavam relações entre as que comandavam a hierarquia urbana e as outras que lhes são dependentes ou estão em seu espaço de influência direta.

bruscas, tumultuosas; **expressa uma crise interna da coisa**, uma metamorfose em profundidade, mas brusca, através de uma intensificação de todas as contradições.

Penso que este par tem sido importante nas pesquisas que coordeno ou das quais participo na última década porque, tendo tomado as cidades de posição intermediária na rede urbana como o lugar a partir do qual desejo apreender e compreender, em alguma medida, as dinâmicas e processos gerais do capitalismo no período atual<sup>10</sup>, a comparação entre elas e com as outras cidades que compõem o par hierarquia-heterarquia torna-se condição importante, pois é este cotejo que possibilita apreender quais condições efetivas explicam o momento em que a quantidade altera a qualidade aqui e ali, visto que não há, como já foi explicado, sincronia neste acontecer: “O salto dialético implica, *simultaneamente*, a continuidade (o movimento profundo que continua) e a descontinuidade (o aparecimento do novo e o fim do antigo)” (LEFBVRE, 1983, p. 239).

Sob este fundamento de método – qualidade x quantidade –, a comparação auxilia a compreender quando, numa dada cidade ou rede urbana, dadas condições se estabelecem, a partir de combinações que revelam múltiplos modos de relações entre determinações, de modo a que ocorra reestruturação espacial (seja ela tomada como urbana, regional ou da cidade). Assim, como ainda pretendo desenvolver, a partir de outros fundamentos de método, comparar trajetórias de diferentes cidades do mesmo porte e/ou de portes diferentes, no mesmo tempo, pode contribuir para desvendar os processos que lhes estão subjacentes.

---

10 Destacar este ponto parece-me importante porque tem havido críticas orais ao fato de que vimos estudando cidades médias, a partir dos argumentos de que não é o tamanho da cidade que explica algo ou que elas não seriam objeto em si. Estou de acordo com esta avaliação, razão pela qual tais cidades são ponto de partida para compreender articulações espaciais, sincronia e diacronia no desenvolvimento de dinâmicas e processos e não se constituem, para nós da ReCiMe, em objeto *em si e per se*.

A tríade **geral, particular e singular**<sup>11</sup> constitui o segundo fundamento capaz de orientar o procedimento da comparação. Trata-se de um esforço de reconhecer processos gerais, por meio dos modos como eles se consubstanciam diferentemente no plano particular e, tanto mais, singularmente, sempre com o objetivo de avaliar as razões pelas quais as desigualdades e as diferenças se expressam em cada situação analisada.

Não se trata, apenas, de três planos, do mais amplo ao mais específico, mas, sobretudo, de como as relações entre eles possibilitam que cada um seja apreendido:

[...] o singular e o geral não existem de maneira independente, mas somente por meio de formações materiais particulares (coisas, objetos, processos), que são momentos, aspectos deste último. Cada formação material, cada coisa representa a unidade do singular e do geral, do que não se repete e do que se repete (CHEPTULIN, 1982, p. 194-195, grifo meu).

Assim, as cidades não podem ser entendidas fora das redes urbanas que conformam, uma vez que cada estrato de uma rede urbana expressa particularidades relativas a um conjunto que desempenha papéis semelhantes, e a singularidade de cada cidade fica resguardada pela comparação que fazemos com o conjunto a que ela pertence (o particular) e a totalidade compreendida por uma rede ou sistema urbano, ou mesmo a totalidade compreendida como a urbanização contemporânea – totalidades que são estabelecidas conforme se elabora o pensamento e reconhecidas como o geral.

Na escala da cidade, o mesmo pode ser pensado. Cada setor, cada rua, cada lote têm singularidades que os distinguem dos demais; cada conjunto de papéis (econômicos, sociais, políticos) pode revelar como os múltiplos espaços guardam particularidades, mas estes dois planos só podem ser compreendidos se tomarmos como geral a própria cidade, vista como uma dada totalidade ou expressão dela, não havendo dúvidas de que

---

11 Ela poderia ser expressa como universal, particular e singular, mas opto, neste texto, pelo uso da palavra geral no lugar de universal porque os autores que citarei assim o fazem. Além disso, sempre tenho preocupação com que haja uma confusão entre universal e a ideia geográfica de Mundo ou de Universo, que tem relação com a tríade, mas não é a mesma coisa que sua categoria mais abrangente.



é a comparação entre as partes que possibilita ver as articulações entre elas conformando o todo. A força na apreensão das articulações é que nos distancia de uma construção mais simples, que seria reconhecer o todo como a soma das partes.

Muita atenção se dá às relações entre o geral e o singular, mas é fundamental compreender a correlação entre o particular e o geral, pois:

Se o singular é uma propriedade que não se repete e que é próprio apenas a uma formação material dada (coisa, objeto, processo), o particular é a própria formação material, a própria coisa, o próprio objeto, o próprio processo. O particular é simplesmente o singular, mas é igualmente o geral. **O particular é a unidade do singular e do geral.** (CHEPTULIN, 1982, p. 195-196, grifo meu).

Partindo do reconhecimento de que o particular é a unidade entre o singular e o geral, é que o estudo das cidades de um estrato da rede urbana, por meio do procedimento da comparação, tem potencial para oferecer pistas à compreensão daquilo que é universal no processo de urbanização contemporâneo. Assim, a comparação entre estratos diversos e entre cidades do mesmo estrato, revelando o que é particular às cidades médias no conjunto de uma rede urbana como a brasileira, pode contribuir para a construção de generalizações ou hipóteses para a elaboração de perspectivas teóricas ancoradas nos estudos empíricos. Deste modo, poder-se-ia adotar tais generalizações ou, ao menos, tais hipóteses para compreender a urbanização de outras formações sociais latino-americanas, se queremos reconhecer semelhanças entre elas ou mesmo singularidades que as especificam.

O terceiro fundamento de método que me parece muito importante para orientar o procedimento da comparação é o da **articulação entre escalas geográficas**, indispensável para amarrar os outros dois fundamentos já enunciados.

Não se trata apenas de reconhecer os diferentes níveis por meio dos quais podemos apreender o internacional, o nacional, o regional o local. Mais que isso, refiro-me ao necessário esforço de avaliar como os diferentes agentes – indivíduos, grupos, instituições, empresas – movimentam-se entre as escalas geográficas, acionando e deslocando espacial e temporalmente matérias-primas, produtos, ideias, valores etc. Ênfase que as escalas geográficas não podem ser vistas como recortes

para o procedimento da análise em si, mas como pontos de partida e de chegada, que conduzem o pensamento, a partir dos movimentos empreendidos pelos homens em sociedade (tanto aqueles que decidem econômica e politicamente, como os que se movimentam para vender sua força de trabalho).

O alcance dos movimentos e o seu ritmo, ao passar pelo procedimento da comparação, podem iluminar como se produzem, em múltiplas escalas geográficas, diferenças e desigualdades no período atual. Esse tema já foi tratado em outro texto (SPOSITO; SPOSITO, 2012), em que chamamos atenção para a relação entre globalização e cidades médias a partir da perspectiva das articulações entre escalas geográficas. Buscávamos destacar o quanto é importante analisar as novas formas de interações espaciais, em um período em que as forças hegemônicas dos grandes capitais que operam internacionalmente impõem (ainda que nunca completamente) lógicas locacionais novas e redefinem o movimento entre diversas escalas geográficas. Inúmeros autores – destaco alguns deles, ao longo do texto – vêm tratando das escalas geográficas, oferecendo grandes contribuições para o avanço desta perspectiva, que considero fundamento de método, e para a distinção entre elas e as escalas cartográficas. A apreensão destes fluxos não se dá de modo homogêneo, mesmo reconhecendo a força e os interesses dos grandes capitais, porque eles se combinam de modos muito diversos com capitais regionais e locais, em algumas situações por meio de alianças, em outras por meio de confrontos, em outras ainda os capitais locais se recombina para resistir à força dos maiores. Há inúmeras possibilidades que revelariam, em termos de articulações entre escalas geográficas, como os processos vão se particularizar e singularizar, realizando-se como gerais. De outro lado, a comparação ajudaria a apreender como se constituem as singularidades diante dos processos hegemônicos, avaliando de que modo, em dadas condições espaço-temporais, há o reconhecimento de particularidades<sup>12</sup>. Assim, considero que a comparação entre situações múltiplas

---

12 Na obra de Milton Santos, este conjunto de possibilidades está presente, a partir de diversos conceitos que ele propôs. Para citar um exemplo deste conjunto, faço referência à sua contribuição à análise marxiana ao propor o conceito de formação socioespacial, que é uma ferramenta teórica importante para se apreender como a formação socioeconômica pode se realizar como modo de produção de outras formas, de acordo com escalas geográficas múltiplas e contextos espaciais e temporais diversos.

pode oferecer elementos que possibilitem relacionar os três fundamentos de método já enunciados até agora.

Em minha pesquisa a partir da Geografia, enuncio como um quarto fundamento de método para orientar o pensamento que move o raciocínio pela comparação, com rigor e apresentando bons resultados, o par **processos e formas**. Tomo como referência para tratar as formas a concepção de Santos (1985, p.50-51), para quem: “Forma é o aspecto visível de uma coisa. Refere-se, ademais, ao arranjo ordenado de objetos, a um padrão”. Entretanto, ele frisa que as formas não podem ser tomadas isoladamente para não se reduzirem à mera descrição de seus aspectos em dado instante do tempo, pois ainda que “[...] sejam governadas pelo presente”, o passado é parte integrante delas.

A análise das formas espaciais requer, assim, a compreensão dos processos que as engendram, entendidos sempre como movimento, que tanto contém continuidades e descontinuidades quanto é composto pelo amálgama complexo e contraditório de permanências e transformações. Ao articular as formas e os processos, criam-se condições para alcançar seus conteúdos. Para Lefebvre (1983, p. 136, grifos do autor):

Quando o pensamento aborda o conteúdo para captá-lo, superando assim a forma vazia, ele implica essa forma e a conserva, emprestando-lhe conteúdo.

[...]

A forma não se separa do conteúdo. O conteúdo, todavia, pode se manter “informe”. A forma *pensada*, portanto, é certamente forma do conteúdo *no pensamento*. Sua importância, desse modo, sem ser “absoluta”, enquanto forma, revela-se como algo capital.

A tese em defesa, neste trecho do texto, é a de que o estudo do processo, compreendido como movimento, poderá contribuir para que as formas não sejam vistas isoladas de seus conteúdos, o que sempre é um risco na Geografia, campo do conhecimento que trabalha com o espaço, cujos traços materiais podem levar à sobrevalorização das formas. Tomo estes dois elementos – forma e processo –, esforçando-me para que eles ajudem a construir um caminho para orientar o pensamento. Para tal, é preciso que haja sempre um esforço de não fazer confusão entre o par que se toma, aqui, como fundamento de método, e as ideias de processos

econômicos e formas espaciais urbanas, que são, do ponto de vista da análise, bases conceituais importantes nas pesquisas que venho desenvolvendo. Reforçando, friso: ainda que eu reconheça como imperiosa a relação entre o par do método e os dois planos da análise tão importantes para a Geografia, isso não exime o pesquisador de conhecer a distinção entre tais planos (categorias filosóficas orientadoras e estruturadoras do método e conceitos ou concepções que fundamentam a teoria) no processo de abstração.

A comparação, no caso deste par que tomo como fundamento de método, é igualmente basilar. Muitas vezes, a comparação entre formas que têm configurações similares pode induzir ao reconhecimento apenas das semelhanças. No entanto, quando ela é combinada aos esforços de compreender os processos que as ensejam (sejam eles sociais, políticos, econômicos, culturais, espaciais etc.), pode mostrar, sobretudo, o que as distingue. Deste modo, o que parece “igual” pode ser apenas a fisionomia semelhante de dinâmicas, de condicionantes e de movimentos bastante díspares entre si que, em dado momento da espiral, do tempo, assumem configuração formal semelhante. Do mesmo modo, a comparação ajuda a apreender como processos semelhantes podem conduzir a formas diversas, em contextos que guardam alguma diferença entre si.

A necessidade de fazer a distinção, mesmo conhecendo as relações, é que me leva a destacar como quinto fundamento de método (mas não menos importante que os anteriores, ao contrário, pois “amarra” os demais) o par **espaço e tempo**, que, em grande medida, atravessa os quatro fundamentos anteriores.

É importante considerar o tempo, que possibilita apreender o movimento direcionado a alcançar alguma explicação para a totalidade tomada como objeto ou objetivo da pesquisa. Santos (1978b, p. 176-177, grifo meu) afirma que: “De fato, a noção de totalidade subentende a noção de tempo porque a realidade é um estado, mas é também **uma totalização em marcha**”.

Tomando-se estes pressupostos como precauções na condução do pensamento, a comparação entre formas semelhantes pode nos levar a reconhecer conteúdos diversos, por meio dos processos que as geram e conduzem, como, ainda, de outro lado, no âmbito de um mesmo processo, podemos reconhecer a consubstanciação de

múltiplas formas, inclusive porque elas não são apenas o presente, mas continente também do tempo.

A consideração da dimensão temporal em sua articulação com a espacial tem importância central no campo das Ciências Sociais, em que tais dimensões são tomadas como fundamentos de método a orientar a condução do pensamento. Não se trata apenas, nesta passagem do texto, de enfatizar o espaço para a Geografia e o tempo para a História, até mesmo porque a simples alusão a estes dois objetos de dois campos disciplinares pode levar a equívocos ou simplificações. Santos (1985, p. 22) lembrou que: “[...] o recurso às realidades do passado para explicar o presente nem sempre significa que se apreendeu corretamente a noção de tempo no estudo do espaço”. O mesmo autor ainda frisa que muitos estudos “[...] tendem a representar situações atuais como se elas fossem um resultado de suas próprias condições no passado”. Assim, para considerar este par como fundamento de método, é necessário buscar a abstração que nos levaria a apreender as qualidades que são essenciais à compreensão e apreensão destas duas dimensões, e que parece estar no caráter relacional que estas duas categorias filosóficas ensejam. Este tipo de preocupação e atitude é fundamental no processo de se fazer comparação.

No que se refere ao espaço, podemos destacar como suas qualidades intrínsecas a configuração das coisas no mundo, vistas não apenas em si, mas como disposição espacial, o que implica a valorização de sua ordem relacional. Tal ordem relacional é ao mesmo tempo espacial e temporal, visto que a disposição espacial, num dado momento do tempo, como um retrato que se pode registrar de determinada situação, nada mais é do que, simultaneamente, sucessão de situações e coexistência delas. Para Santos (1996, p. 100-101), “O movimento da totalidade para existir objetivamente é um movimento dirigido à sua espacialização, que é também particularização”. Isso nos possibilita voltar à tríade anterior e reforçar que, por meio da comparação, podemos reconhecer as partes de uma totalidade, como resultado de recortes que não apenas nos ajudariam a ver a justaposição de situações ou a sequência delas, mas a apreender a articulação entre elas.

Considero, deste modo, que as similitudes e diferenças, aludidas já na primeira seção deste texto como apreensão que resulta da comparação, nada mais são do que as múltiplas possibilidades de combinação entre espaço e tempo.

No que se refere ao tempo, podemos distinguir três concepções fundamentais: 1 - o tempo como ordem mensurável do movimento; 2 - o tempo como movimento intuitivo; e, 3 - o tempo como estrutura de possibilidades. À primeira concepção vinculam-se, na Antiguidade, o conceito cíclico do mundo e da vida do homem (metempsicose) e, na época moderna, o conceito científico de tempo. À segunda concepção vincula-se o conceito de coexistência, com o qual o tempo é identificado. A terceira concepção, derivada da filosofia existencialista, apresenta algumas inovações na análise do conceito de tempo (ABBAGNAMO, 2000, p. 944).

Todas as três concepções oferecem elementos para uma análise comparativa consistente, uma vez que é necessário, ao se adotar o procedimento da comparação, considerar sempre o tempo como sucessão, como coexistência e, por meio destas duas concepções, como conjunto de possibilidades. Assim, é importante não reduzir a ideia de tempo, na pesquisa, a um dado recorte temporal, ainda que seja fundamental estabelecê-lo. Em outras palavras, na defesa da importância de considerar o tempo em sua relação com o espaço como fundamento de método essencial ao procedimento intelectual da comparação, não podemos equivalê-lo, de modo simples, aos períodos da história ou a outras formas de sua partição, incluindo as cotidianas como anos, meses, dias, horas.

Para não correr o perigo desta simplificação, é preciso buscar múltiplas articulações entre o movimento e o espaço, o que parece ser um caminho para que a comparação entre dois objetos ou duas situações quaisquer não levem à desconsideração das múltiplas determinações (e não determinantes) que engendram condições espaço-temporais que têm similitudes e diferenças.

Assim, é fundamental a articulação entre estas duas dimensões no sentido dado por Elias (1988, p. 81-82), para quem o espaço pode ser compreendido pelas “relações posicionais entre acontecimentos móveis” e o tempo pode ser apreendido também por relações posicionais, mas vistas “no interior de um continuum” composto de movimentos e mudanças.

O esforço de apresentar os principais fundamentos de método que elegi para realizar as pesquisas em que adoto o exercício intelectual da comparação conduzem ao **TERCEIRO PLANO DE APROXIMAÇÃO** do objeto deste texto, qual seja o

princípio de que a condução do pensamento, fazendo-se ou não comparações, não pode se realizar sem que se faça o esforço de se refletir sobre os fundamentos que orientam o raciocínio e propiciam a articulação entre o real e o abstrato.

Os fundamentos de método arrolados rapidamente nesta seção podem, no entanto, permanecer no plano filosófico, em que pesem as rápidas alusões feitas nos parágrafos anteriores à relação entre eles e as pesquisas sobre a cidade e o urbano. Como categorias filosóficas que são, estes fundamentos orientam a abstração, o que é necessário, mas não suficiente para a teorização. Por isso, quando fiz a palestra que se apoiou neste texto, julguei ser importante referir-me aos conceitos que tenho escolhido para fazer a leitura dos objetos sobre os quais me debruço. Se não houver esta preocupação, a comparação pode flutuar apoiando apenas exercícios de abstração ou, ainda, não chegar a ultrapassar o nível das habilidades cognitivas mais simples, como o conhecimento apoiado na memorização, observação e descrição. Assim, tanto na exposição oral como agora, friso a importância da consideração dos conceitos para orientar o procedimento intelectual da comparação como um **QUARTO PLANO DE APROXIMAÇÃO** do tema.

Em face aos esforços necessários à passagem da apresentação oral à escrita, que exige grau de pormenorização e de aprofundamento um pouco maior, levando à extensão do raciocínio, neste texto não desenvolverei este quarto plano como desejaria fazê-lo. A decisão decorre do fato de que seria preciso redigir outro artigo completo de modo a fazê-lo com algum grau de satisfação (se não para os leitores, para mim).

Assim, atenho-me a citar os conceitos que venho adotando e permaneço com o desejo de escrever um texto mais elaborado em que deixe um pouco mais claro que os conceitos, tal como são adotados, podem e devem ser ferramentas importantes para o exercício da comparação.

Nas pesquisas que venho realizando, tenho adotado o par **reestruturação urbana** (SOJA, 1993) e **reestruturação da cidade** (SPOSITO, 2007) para uma leitura da Economia Política da Urbanização e Economia Política da Cidade (SANTOS, 1994). Considero que as múltiplas formas como interesses econômicos e forças políticas incidem e se apoiam no espaço consubstanciam-se em combinações diversas entre

estes dois planos – o da rede e o da cidade –, ainda que não seja possível dissociar um do outro. Mas é possível reconhecer que entre eles não há necessariamente sincronia.

Para entender as temporalidades e espacialidades múltiplas dos processos, dinâmicas e fatos no período atual, tem sido de extrema importância o trio conceitual **modo capitalista de produção** (em Marx), **formação econômica e social** (em Sereni) e **formação socioespacial** (em Santos)<sup>13</sup>, podendo ou não haver coincidência territorial entre os dois últimos, podendo ou não haver coincidência temporal entre todos eles, mas admitindo que a comparação entre formações econômicas e sociais e entre formações socioespaciais é que nos possibilita apreender, no plano teórico, o que se constitui atualmente no modo capitalista de produção e quais seriam as variáveis para sua leitura.

Em pesquisa recente do GASPERR, esforçamo-nos para comparar seis cidades, por meio da análise do consumo, usando as noções de **lógicas e estratégias espaciais** e de **práticas espaciais**. Esses conceitos têm se mostrando importantes para compreender como, por comparação, em cada uma das seis cidades, diferentes agentes têm redefinido as lógicas que regem a estruturação de seus espaços e como eles se reposicionam na divisão interurbana do trabalho.

A este par conceitual, associa-se a tríade **concentração econômica, desconcentração espacial das empresas e centralização espacial do comando**. Esses são os movimentos que, a meu ver, estão alterando tanto a divisão interurbana do trabalho como a divisão social do trabalho, expressa no território, desde a escala do município, redefinindo papéis urbanos e rurais, até a escala internacional, ampliando as interações espaciais de grande abrangência.

Em termos conceituais, venho trabalhando, ainda, com o par **urbanização difusa** e **cidade dispersa**, para tratar das relações entre processos e formas, pois penso que estes dois conceitos possibilitam comparar situações diversas como a incorporação de

---

13 Este trio conceitual é que possibilita, a meu ver, não se cair no equívoco de fazer comparações entre situações socioeconômicas e socioespaciais, que historicamente foram engendradas de modo muito diverso. Santos (1978a, p. 17, grifo meu) chama atenção para o fato de que: “A primeira analogia, perante a qual muitos economistas, sociólogos e geógrafos se curvam, é a **tentação de comparar** a atual evolução dos países subdesenvolvidos à dos países desenvolvidos no início da revolução industrial”.



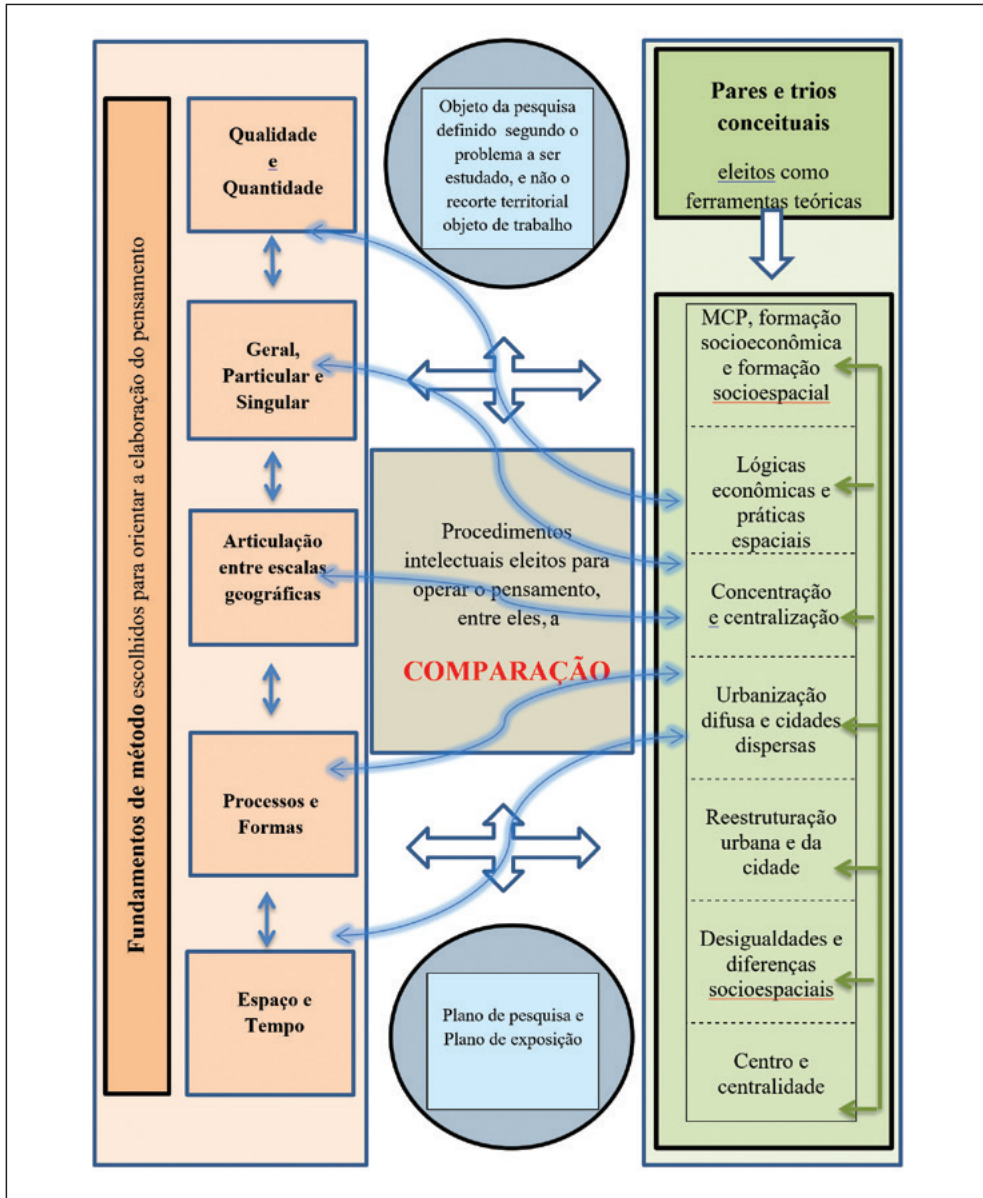
modos de vida urbano em espaços juridicamente ou preteritamente rurais, bem como compreender as lógicas que orientam a produção de tecidos urbanos descontínuos – o que é de fundamental importância para a compreensão das formas de produção do espaço urbano contemporâneo. Além do mais, a comparação aqui é importante para se verificar os desencaixes entre as duas dinâmicas – mudanças nos processos e nas formas.

As múltiplas concepções possíveis, articulações desejadas e distinções necessárias entre **desigualdades socioespaciais** e **diferenças socioespaciais** têm sido, no plano conceitual, outra preocupação em meu percurso como pesquisadora. A comparação entre realidades urbanas que se assemelham num sistema mundo, que se constitui de modo mais integrado e, por isso, contraditório, a partir do modo de produção capitalista, exige que não se confunda desigualdade com diferença.

Por último, destaco o par **centro** e **centralidade**, considerando que não é possível, de um lado, compreender o urbano e as cidades sem se apoiar nestes conceitos, e de outro, é por meio deles que podemos, fazendo comparações, compreender como a divisão econômica e social do espaço se estabelece historicamente no âmbito de sistemas e redes urbanas e de cidades.

Num esforço de resumir o que foi exposto, apresento o **Esquema 6**. Ele não deve ser visto em si, pelos leitores, pois, se assim o for, ao invés de sintetizar as ideias, poderia simplificá-las demais. Esta observação é feita porque esse esquema foi elaborado com base em minhas experiências recentes de pesquisa e não tem, portanto, nem finalidade nem capacidade de sintetizar todas pesquisas possíveis ou várias delas. Assim sendo, não é suficientemente universal e, tampouco, tão amplo para que possa ser tomado como referência por todos. Talvez, os leitores interessados possam refletir, a partir dele, sobre as possibilidades de elaborar seu próprio esquema, caso também venham a tomar a comparação como procedimento intelectual numa pesquisa. Se assim o desejarem, terão que eleger, dentre os que estão à esquerda, quais são seus fundamentos de método ou ainda os substituir por outros e, à direita, posicionar os conceitos escolhidos para sua análise.

ESQUEMA 6 – A COMPARAÇÃO COMO UM DOS PROCEDIMENTOS INTELECTUAIS EM ESTRUTURA DE CONDUÇÃO DE PESQUISA, CONFORME FUNDAMENTOS DE MÉTODO E CONCEITOS ELEITOS



## 5. PARA ENCERRAR A EXPOSIÇÃO E LANÇAR DESAFIOS QUE PODEM SER OPORTUNIDADES PARA O AVANÇO DA PESQUISA

A comparação pode servir tanto para buscar as semelhanças como para reconhecer as diferenças entre fatos, dinâmicas e processos.

Entretanto, na primeira seção da exposição fiz referência aos sinônimos da palavra comparação – cotejo, paralelo, simetria, analogia, equiparação –, destacando que há também a ideia de **confronto** e **contraposição**.

Com base no exposto, lanço alguns desafios ao debate:

- a) A comparação não deveria nos levar a ver as diferenças apenas como expressão de desigualdades (ou seja, aquilo que não é igual), mas, sobretudo, como qualidades que, na essência, distinguem o que está sendo comparado, revelando, substantivamente, esta distinção.
- b) Na pesquisa, reconhecer diferenças tanto quanto desigualdades, adotando a comparação como procedimento intelectual, é um exercício que induz à apreensão de confrontos que busquem reconhecer contradições.
- c) A comparação pode ser realizada para fazer paralelos entre os elementos de um dado grupo de “coisas” bastante semelhantes entre si, com o intuito de perceber as pequenas distinções.
- d) A comparação também pode ser efetuada com o intuito de cotejar elementos muito diversos entre si, eventualmente, nem pertencentes ao mesmo grupo de “coisas”, com o intuito de verificar grandes distinções.
- e) Parece-me, entretanto, melhor – ainda que a comparação tenha sempre dupla razão de ser – fazer paralelos entre elementos que pertencem ao mesmo grupo e cotejar grupos diferentes, ou elementos que pertençam a grupos diversos, com o intuito de apreender as relações entre estes dois tipos de formas de apreensão da realidade.

Atentando para o último ponto, a comparação vista como relação<sup>14</sup> e contraposição, ao mesmo tempo, seria uma possibilidade para superar os raciocínios do tipo “causa-consequência”, “igual-diferente” ou “mais-menos”, para citar alguns pares simples que podem ser importantes, mas não suficientes em si para apreender a complexidade dos fatos, dinâmicas e processos com os quais nos deparamos. Este destaque tem mais sentido ainda se retomamos a posição que espero ter defendido a contento neste texto de que a ideia de comparação não tem valor em si. Ela não pode ser tomada *a priori* como princípio de pesquisa, mas pode sim ser ferramenta importante, na medida em que a **construção do problema** e a **definição do objeto** (dois planos associados, ainda que diversos entre si) assim o ensejarem. Em outras palavras, enquanto procedimento intelectual, a comparação só se justifica quando adequadamente conduzida pelos fundamentos de método escolhidos e apoiada em conceitos articulados entre si como teoria.

## REFERÊNCIAS

- ABBAGNAMO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- ANDERSON, Lorin W.; KRATHWOHL, David R. et al. **A taxonomy for learning, teaching, and assessing**. A revision of bloom’s taxonomy of educational objectives. Addison Wesley Longman, Inc. 2001.
- BLOOM, Benjamin S. et al. **Taxonomy of educational objectives: The classification of educational goals**. Bloom, B. S. (Ed.). David McKay Company, Inc., 1956.
- BRANDÃO, Paulo B. Velhas aplicações e novas possibilidades para o emprego do método comparativo nos estudos geográficos. **GeoTextos**. Salvador, v. 8. n. 1, p. 167-185, 2012.

---

14 Para Auguste Comte: “A verdadeira ciência consiste, toda ela, nas relações exatas estabelecidas entre os fatos observados, a fim de deduzir, do menor número possível de fenômenos fundamentais, a série mais extensa de fenômenos secundários, renunciando absolutamente à vã pesquisa das causas e das essências.” (MORAES FILHO; FERNANDES, 1983, p. 80).

CAÏS, Jordi. **Metodología del análisis comparativo**. Madri, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1997. [série Cuadernos Metodológicos].

CATELAN, Marcio. **Heterarquia urbana**. Interações espaciais interescolares e cidades médias. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013.

CLOZIER, René. La géographie: méthode et pédagogie. **L'information géographique**, v. 19, n. 3, 1955, p. 108-110. Disponível em: [http://www.persee.fr/doc/ingeo\\_0020-0093\\_1955\\_num\\_19\\_3\\_1496](http://www.persee.fr/doc/ingeo_0020-0093_1955_num_19_3_1496). Acesso em: 08 de agosto de 2015.

ELIAS, Norbert. **Sobre o tempo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

GEORGE, Pierre. **Os métodos da Geografia**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1972.

GOTTMANN, Jean. De la méthode d'analyse em géographie humaine. **Annales de Géographie**, v. 56, 1947, p. 1-12. Disponível em: [http://www.persee.fr/issue/geo\\_0003-4010\\_1947\\_num\\_56\\_301?sectionId=geo\\_0003-4010\\_1947\\_num\\_56\\_301\\_12424](http://www.persee.fr/issue/geo_0003-4010_1947_num_56_301?sectionId=geo_0003-4010_1947_num_56_301_12424) Acesso em: 10 de agosto de 2015.

HARTHSHORNE, Richard. **The nature of Geography**. Lancaster, Pennsylvania: Association of American Geographers, 1939.

\_\_\_\_\_. **Perspective on the nature of Geography**. Chicago: Rand McNally & Company, 1959.

LA BLACHE, Paul Vidal de. O princípio da Geografia Geral. **GEOgraphia**. Niterói, v.3, n. 6, p. 93-100, 2001. Versão do original Le principe de la Géographie Générale. **Annales de Géographie**, v. V, out. 1895-set. 1896. Paris: Armand Colin [tradução de Rogério Haesbaert e Sylvain Sonchand]. Disponível em: <http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/viewFile/70/68>. Acesso em: 3 de setembro de 2015.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal. Lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

MORAES FILHO, Evaristo; FERNANDES, Florestan (org.). **Comte: Sociologia**. São Paulo: Ática, 1983.

PEÑA, Orlando; SANGUIN, André-Louis. **Concepts et méthodes de la Géographie**. Montreal: Guérin Editeur, 1986.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. Técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. **Espaço & método**. São Paulo: Nobel, 1985.

\_\_\_\_\_. **O trabalho do geógrafo no Terceiro Mundo**. São Paulo: Hucitec, 1978a.

\_\_\_\_\_. **Por uma economia política da cidade.** São Paulo: Hucitec, 1994.

\_\_\_\_\_. **Por uma Geografia nova.** Da crítica da Geografia a uma Geografia crítica. São Paulo: Hucitec e Universidade de São Paulo, 1978b.

SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Claudia Job. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia.** Porto Alegre, v.9, p. 49-87, 1998.

SOJA, Edward. **Geografias pós-modernas.** São Paulo: Zahar, 1993.

SPOSITO, Eliseu Savério. **Geografia e Filosofia.** São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

SPOSITO, M. Encarnação Beltrão. Cidades médias: reestruturação das cidades e reestruturação urbana. In: \_\_\_\_\_ (org.). **Cidades médias: espaços de transição.** São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 233-253.

SPOSITO, M. Encarnação Beltrão; SPOSITO, Eliseu Savério. Reestruturação econômica, reestruturação urbana e cidades médias In: **Anais.** XII Seminário da Rede Iberoamericana de Pesquisadores sobre Globalização e Território (RII), Belo Horizonte, 2012, 17 p.

# LA COMPARACIÓN COMO RECURSO EN LAS TEORÍAS URBANAS LATINOAMERICANAS: TRAYECTOS RECIENTES DE UNA METODOLOGÍA INVISIBLE<sup>1</sup>

---

*Rodrigo Hidalgo<sup>2</sup>*  
*Daniel Santana<sup>3</sup>*  
*Abraham Paulsen<sup>4</sup>*

## INTRODUCCIÓN

En América Latina predominan estudios que asumen una perspectiva comparativa implícita, en los cuales se contrasta el despliegue, en diversos contextos socioespaciales, de una o varias categorías teóricas de carácter transversal; dichos aportes suelen ser compilados en obras colectivas o números temáticos especiales en publicaciones

---

1 Este trabajo fue elaborado en el marco del FONDECYT 1150360 “La política de Vivienda Social en las áreas metropolitanas de Santiago y Valparaíso: entre la desigualdad y la sostenibilidad del desarrollo urbano (1992-2014)”

2 Profesor titular en el Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC). Doctor en Geografía Humana por la Facultad de Geografía e Historia, División de Ciencias Humanas y Sociales, Universidad de Barcelona (UB).

3 Estudiante de doctorado en el Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC). Geógrafo.

4 Profesor Asistente en el Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC). Doctor en Territorio, Sociedad y Medioambiente de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM).

seriadas. No obstante, al igual que en el ámbito anglosajón (Nijman, 2007), la reflexión sobre las formas, potencialidades, alcances y limitaciones de la comparación como mecanismo cognoscitivo y metodológico no ha sido una cuestión suficientemente debatida ni puesta en relevancia desde las teorías urbanas latinoamericanas.

Este comparativismo implícito asume variadas formas metodológicas: la más común es la comparación en sentido norte-sur de grandes categorías teóricas como las de la ciudad global y la globalización, el neoliberalismo y la urbanización o ciudad neoliberal, o la gentrificación, por ejemplo; por un lado, esa forma de comparación deriva en la aplicación de aquellas categorías a las metrópolis latinoamericanas y por otro, en el cuestionamiento de su uso o el escaso rigor con el que a veces se importan; otra forma consiste en contrastar procesos urbanos generales en casos particulares de la región latinoamericana o en ciudades de un mismo contexto nacional, ya sea mediante una comparación horizontal –urbes de categorías funcionales, demográficas o políticas similares– o vertical –de diferentes características–; finalmente, se destaca también la comparación de políticas públicas urbanas, a veces para buscar su aplicación particular o también para plantear una crítica.

¿Por qué si se recurre tanto a la comparación, se reflexiona tan poco sobre la misma? Se podría plantear como hipótesis que es la escasa dimensión espacial de las teorías urbanas latinoamericanas, la que implica la invisibilización de aquella herramienta cognitiva. En consecuencia, el objetivo del presente artículo es reflexionar sobre las formas existentes de comparación en el ámbito latinoamericano y plantear desde la geografía con qué criterios es posible incorporarla como método que permita reafirmar el espacio como una categoría central para las teorías urbanas críticas de la región.

En la primera parte del artículo se aborda la genealogía de la comparación como método de análisis geográfico y se reflexiona sobre el debate reciente sobre la misma en la literatura anglosajona de los estudios urbanos; posteriormente se hace un ejercicio bibliométrico en el cual, mediante la consulta de la colección Geolibros –en particular los que abordan temáticas urbanas–, se describe cómo operan las comparaciones implícitas a partir de grandes categorías temáticas como globalización, neoliberalismo, metropolización, gentrificación, sustentabilidad, gobernanza, reestructuración productiva, producción inmobiliaria, movilidad y planificación; y finalmente, se



elabora una propuesta para potenciar el empleo de la comparación como un recurso analítico espacial.

## 1. UNA INTRODUCCIÓN A LOS TRAYECTOS EPISTEMOLÓGICOS DE LA COMPARACIÓN

La comparación, en tanto habilidad cognitiva (Nagel, 1981), ha estado presente desde los orígenes de la indagación en investigación científica en la Grecia clásica, como fuente de conocimientos y método de ratificación de juicios y evaluaciones (Jaeger, 1957). Durante el período medieval, siguió apelándose a este tipo de recurso procedimental y cognitivo en la producción de las *summas* teológicas, como lo evidencia la obra de Santo Tomás de Aquino (2003), dada la influencia que tuvo Aristóteles en este teólogo y en parte importante del desarrollo del pensamiento medieval (Raele y Antiseri, 2010).

Los aportes de Descartes (1826) y Bacon (1826) en lo que concierne a teoría de la ciencia, a la revolución científica del siglo XVII, a la teoría política moderna, a la primera y la segunda Ilustración, significaron insumos que transformaron radicalmente los objetivos de la ciencia, los métodos empleados para alcanzarlos y las formas como se presentaban los resultados, cuestión que situó a la comparación como un recurso aplicado tanto a la generalización sistemática como a la verificación de hipótesis (Bachelard, 1975); por otra parte, ya en el siglo XVIII ¿? había madurado fundamentalmente a partir de los planteamientos de Kant, la separación entre las ciencias humanas y naturales; lo anterior derivó en una especie de rearticulación epistemológica y metodológica que utilizaba la comparación sistemática en estudios de casos o en el abordaje de fenómenos y hechos excepcionales, que, para ser comprendidos, eran de algún modo asimilados o transferidos a aspectos ya conocidos o a áreas geográficas previamente colonizadas y estudiadas (Rickert, 1945).

## 1.1. LA COMPARACIÓN EN EL DESARROLLO DE LA GEOGRAFÍA MODERNA

Si se sitúa el surgimiento de los modernos problemas geográficos de investigación en la Ilustración (Quaini, 1981), resulta evidente cómo a partir de allí el interés por la comparación se hizo presente en la obra de Humboldt y Ritter (Capel, 1981) y fue un elemento importante el desarrollo de la geografía moderna entre los siglos XVIII XIX. Ya en el “*Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España*”, un escrito temprano de Alexander Von Humboldt (1836), es posible apreciar “la convergencia de tres corrientes de pensamiento: dos de ellas científicas -la botánica y la geognosia- y una tercera de carácter filosófico y literario -el idealismo y el romanticismo alemán-” (Capel, 1981: 7). La comparación, en lo que respecta a la botánica y a la geognosia, se aplica en los tres volúmenes como recurso imprescindible para dar a entender al lector por un lado, la escala de los fenómenos y hechos que se describen y explican, y por otro, para aproximarlos pedagógicamente, desde lo conocido a lo novedoso, a la dimensión de los aspectos de la realidad a los que los viajes permiten acceder. La aplicación de la comparación aparece también en otros trabajos de Humboldt, en la búsqueda de la integración entre sus experiencias como observador con el paisaje que había conocido previamente, con lo cual se estaba produciendo una concepción científica del paisaje (Gerard, 2005), que sería posteriormente retocada por los geógrafos del siglo XX (Glacken, 1996).

Los trabajos de Karl Ritter se sumaron a los aportes de Alexander Von Humboldt en cuanto al desarrollo de la geografía moderna (Ortega Varcárcel, 2000). Ritter aplicó la comparación como uno de los principios básicos para la construcción del saber geográfico (Holt Jensen, 1992). En los análisis que emprendió, más que ajustarse a la ciencia, comparaba y relacionaba las formas geométricas de los territorios con el destino de los pueblos que los habitaban (Capel, 1981).

Posteriormente, Friedrich Ratzel puso fin a un vacío en el desarrollo de la geografía alemana después de Humboldt y Ritter, convirtiendo la teoría de la evolución de Darwin en un insumo fundamental para el desarrollo de la geografía física y humana. Estudiaba, desde la perspectiva de la zoología, la botánica, la ecología y la geografía, las influencias del ambiente en la sociedad, aplicando indistintamente

métodos analógicos, evolutivos, holísticos y comparativos en la deducción de diferencias y peculiaridades entre áreas especiales diversas. Desde este abordaje, propuso como objeto de estudio de la geografía, el análisis de las interacciones del ser humano con la naturaleza –en un contexto naturalista– (Ortega Varcárcel, 2000) y las diferencias entre sectores del globo, para lo cual fue aplicado el enfoque comparativo, por ejemplo, en el estudio que hizo sobre las ciudades (Holt Jensen, 1992).

En Francia, los planteamientos de Ratzel fueron acogidos primero y criticados después (Capel, 1981); fue Paul Vidal de la Blache quien avanzó con mayor resolución hacia la constitución de una escuela geográfica diferente (Romero, 2001), sustentada en la obra de Ritter, especialmente en las relaciones estrechas entre la historia y la geografía que se establecía en la obra del geógrafo alemán (Capel, 1981). Como una forma de distanciarse del análisis ratzeleano, Vidal de la Blache empleó el enfoque comparativo en la que posteriormente se conocería como la “Escuela Geográfica Francesa”, caracterizada por la adopción y empleo de un modelo geográfico analítico en el cual la cultura se definía como aquel elemento que se interpone entre el ser humano y el medio y que humanizaba los paisajes (Flores, 2007: 3).

La geografía se encargaba de desentrañar las peculiaridades paisajísticas comparando la dinámica de diversos factores entre una región y otra (de la Blache, 1918). Se entendía la cultura como un elemento mediador más o menos estable, que era capaz de generar conductas espaciales susceptibles de ser analizadas, cartografiadas y modelizadas. Estas conductas espaciales fueron definidas por Vidal de la Blache y sus seguidores como “*géneros de vida*” (de la Blache, 1922) y gran parte de los trabajos en los que participó, incorporan a la comparación como estrategia para dar cuenta de cómo funcionan los componentes materiales e inmateriales en la formación de un paisaje determinado. Esta tradición se mantuvo casi intacta en diversos geógrafos hasta bien entrado el siglo XX. Los sucesores de Vidal de la Blache produjeron obras relacionadas con la cultura bajo la forma de comparaciones en el comportamiento de variables espaciales en distintos sectores del globo. Entretanto, otras ciencias humanas y naturales abandonaban el método comparativo, porque lo consideraban insuficiente para la elaboración de predicciones o explicaciones más elaboradas (Bernal, 1979).

## 1.2. LA COMPARACIÓN COMO MÉTODO EN LOS ESTUDIOS URBANOS: EL DEBATE ANGLOSAJÓN

En la segunda mitad del siglo XX, la comparación se utilizaba fundamentalmente en las humanidades y en ámbitos concretos como la política comparada, la teología, la economía, el derecho, la historia, la antropología, la economía ecológica, la ecología humana, la ecología política y la sociología. En geografía, la comparación había dejado de ser una estrategia para singularizar regiones y se constituyó, sin mayor reflexión, en un mecanismo para formular leyes, teorías y modelos que buscaban la universalización, y fue de esa manera que se insertó como un elemento esencial en el ya consolidado campo de la geografía urbana. Por eso, más que afirmar la presencia de una única forma de comparar, es posible afirmar que dicha operación siempre ha estado presente de diferentes maneras en el pensamiento geográfico, aunque siempre con un carácter poco explícito (Nijman, 2007).

Durante la década de los ochenta bajo las críticas postmodernistas a las perspectivas comparativas empleadas en epistemologías modernas –como la neopositivista y la materialista– cayeron en un descrédito por ser elementos portadores de un falso y universalizante cientificismo. No obstante, la consolidación del giro cultural e incluso el renacimiento de la teoría urbana crítica han puesto en debate otra vez el papel de la comparación. El renovado interés por la comparación en la teoría urbana anglosajona proviene de varias propuestas epistemológicas que aunque no son excluyentes entre sí, ya que tienen origen en el giro cultural, se diferencian en cuanto a su propuesta teórica y los alcances que le otorgan al método comparativo y las ontologías que buscan desarrollar. Han surgido, según señalan diversos autores, como respuesta para abordar o criticar grandes categorías teóricas que definen en la actualidad las palabras claves de la teoría urbana: a saber, globalización, postfordismo, gentrificación, transnacionalismo y demás (Robinson, 2002; 2006; Dear, 2005; Nijman, 2007).

En una editorial introductoria sobre urbanismos comparados en *Urban Geography* que ha tenido amplio impacto Nijman (2007) indica que la comparación siempre orientada a encontrar similitudes y diferencias entre ciudades ha sido un elemento constante en los estudios urbanos, si bien ha carecido de un marco epistemológico y

teórico como lo atestiguan los modelos de ciudades por continentes (Nijman, 2007) –el modelo de la ciudad latinoamericana de la escuela norteamericana o alemana, es un buen ejemplo–. Propone, más que una solución teórica al tema de la comparación, definirla como “el estudio sistemático de similitudes entre ciudades o procesos urbanos [...] planteando preguntas descriptivas y explicativas acerca de las formas de esas similitudes y diferencias” (Nijman, 2007: 1) lo que en última instancia implica aclarar y argumentar de manera rigurosa la estructura metodológica desde la cual se hace la comparación (Nijman, 2007).

Dear (2005), anclado en la perspectiva postmoderna de la Escuela de Los Ángeles, propone construir una epistemología comparativa urbana orientada en primer lugar a “descubrir la trayectoria histórica del conocimiento urbano, sus continuidades y rupturas y confrontar la persistente obsesión de las epistemologías del presente con los fantasmas aún presentes de las epistemologías pasadas” (Dear, 2005: 250). En términos metodológicos, este autor señala que el enfoque comparativo más estricto, a partir de indicadores, resulta inabordable incluso para ciudades de un mismo país, por lo que en vez de prescindir de la generalización, es pertinente examinar conceptualmente el contenido de los modelos de los procesos urbanos contemporáneos a través de una ciudad que sirve como plantilla o “manual de texto” (Dear, 2005: 249) para, por ese medio, construir un mecanismo heurístico a partir de comparaciones geográficas e históricas que revelen coincidencias y diferencias entre dinámicas urbanas –globalización, acumulación flexible, dualización, etc. –.

A diferencia de la propuesta de Dear (2005), que busca legitimar el papel heurístico de las ciudades que sirven como Aleph de la teoría urbana –Soja (2008) ha empleado esta metáfora para referirse al tema–, en concreto a la Escuela de Los Ángeles, la gran mayoría de investigadores involucrados en el problema de la comparación se adscriben a una posición epistemológica anclada en los estudios postcoloniales, a partir de los trabajos de Robinson (2002; 2006; 2013). La autora (Robinson, 2002) parte de una postura postcolonial que critica el etnocentrismo que permea las grandes categorías de la teoría urbana no sólo contemporáneas como la de ciudad global (Robinson, 2006), sino incluso las fundacionales como las de lo urbano y lo rural (Robinson, 2013).

Robinson (2013) señala que las representaciones dicotómicas de lo urbano, inspiradas en la modernidad occidental, fueron contrapuestas a una imagen monolítica de lo rural que representaba únicamente una imagen distorsionada, reduccionista y simplificada de los otros, que posteriormente tomó la forma de una dicotomía entre desarrollo y subdesarrollo, primer y tercer mundo, norte y sur, extendiéndose sin ser cuestionada hasta la categorización de las ciudades globales y las que no lo son (Robinson, 2013; 2006). De esa manera la comparación más que un método sería una forma de imaginación urbana o comparativa que, aunque puede asumir múltiples practicidades –fuentes de información, lenguaje y recursos para comparar–, metodologías –la definición del caso de estudio, la identificación de sus vínculos con otros contextos, y el establecimiento del alcance de la comparación– y tipologías –cómo lo local es mediado por lo general, comparar para individualizar o para universalizar– (McFarlane, 2010), debe partir de la crítica y superación de las representaciones dicotómicas, poniendo énfasis en comparar diferencias más que generalidades (McFarlane y Robinson, 2012).

En paralelo a la propuesta postcolonial, Brenner (2004) desde una perspectiva regulacionista, revisitó el rol que desempeñan los estudios comparativos para abordar la reestructuración del Estado a partir del giro neoliberal, señalando que su potencial radicaría en resaltar “las trayectorias de dependencia en y a través de las cuales los espacios de los Estados son reorganizados y sobre las marcadas diferencias respecto a los resultados en términos sociales, políticos, institucionales y geográficos” (Brenner, 2004: 21). El posterior desarrollo de dicha propuesta bajo una perspectiva reflexiva llevó a Brenner *et al.* (2011) a proponer el concepto de neoliberalismos variopintos en donde el enfoque comparativo implica la adopción de una perspectiva histórica y geográfica que permita develar cómo, a partir de macroprocesos generales se producen resultados muy variados. Dicho enfoque ha sido involucrado, sin un mayor peso, en su propuesta para una nueva epistemología de lo urbano (Brenner y Schmid, 2015) para dar cuenta de cómo a partir de un proceso general como la urbanización planetaria se producen múltiples paisajes de lo urbano que ya no se restringen a la ciudad.

Otra arista desde la cual se ha revisitado el comparativismo es la perspectiva relacional. Más que una propuesta novedosa respecto a la que hacen los académicos de

la regulación como Brenner, Peck o Theodore o la de postcoloniales como Robinson, Ward (2010) plantea una hibridación de ambas perspectivas en torno a comparar escalas geográficas y a las ciudades partiendo de su conceptualización como categorías que son abiertas, imbricadas con otras y por ende relacionales, ya que de ninguna manera son fijas ni inmutables; sin embargo, señala que lo anterior es una orientación de carácter epistemológico y que el ejercicio de la comparación debe llevar a nuevas teorías y métodos.

No obstante, el debate sobre el papel de la comparación en los estudios urbanos anglosajones pareció responder a una de las tantas modas académicas que transitan por las teorías nacidas del giro cultural de las ciencias sociales, ya que durante los últimos cinco años son escasos los aportes en esta materia. Parece que la exploración del tema comparativo ha respondido a la situación de crisis teórica que experimentan las disciplinas involucradas en el estudio de lo urbano (Carlos, 2012), en la cual se buscan con afán nuevos modos de interpretar los procesos de urbanización.

## 2. COMPARACIONES INVISIBLES EN LOS ESTUDIOS URBANOS LATINOAMERICANOS: EL CASO DE LA COLECCIÓN GEOLIBROS

Aunque no es difícil demostrar la ausencia de reflexiones conceptuales sobre la comparación como método de análisis urbano en América Latina, un ejercicio bibliométrico puede ofrecer pistas sobre cuáles son y cómo operan las comparaciones invisibles. A partir de un análisis de 212 textos publicados en 13 libros de la colección Geolibros –incluyen dos títulos en coedición–, del Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile –publicados de 2003 a 2014–, es posible identificar cuáles son las categorías transversales sujetas a contrastación que son más recurrentes, las áreas de estudio más comparadas y las escalas cotejadas.

- Los títulos analizados fueron los siguientes:
- *Los nuevos modos de la Gestión Metropolitana* editado por Arenas et al., (2003).
- *Transformaciones urbanas y procesos territoriales. Lecturas del nuevo dibujo de la ciudad latinoamericana* editado por Hidalgo et al., (2005).

- *Construyendo la ciudad* editado por Capel e Hidalgo (2005).
- *Santiago de Chile: movilidad espacial y reconfiguración metropolitana* editado por De Mattos e Hidalgo (2007).
- *1906/2006 cien años de política de vivienda en Chile* editado por Castillo e Hidalgo (2008).
- *Ciudad, poder y gobernanza* editado por Yáñez et al. (2008).
- *Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina* editado por Pereira e Hidalgo (2008).
- *Chile: del país urbano al país metropolitano* editado por Hidalgo et al. (2009).
- *Concepción metropolitano. Evolución y desafíos* editado por Pérez e Hidalgo (2010).
- *Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago* organizado por Lencioni et al. (2011).
- *Negócios imobiliários e transformacoes sócio-territoriais em cidades da América Latina* organizado por Pereira (2011).
- *La ciudad neoliberal. Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid* editado por Hidalgo y Janoschka (2014).
- *Metropolizaciones Colombia-Chile: Experiencias de Bogotá, Medellín, Santiago y Concepción* editado por Montoya et al. (2014).

Se identificaron al menos 10 categorías temáticas que corresponden a conceptos, fenómenos y temas que abarcan las principales palabras clave de los estudios urbanos latinoamericanos a comienzos del siglo XXI (tabla 1), en las cuales fueron asignados los 212 textos según la prioridad que le conferían a alguna de aquellas. Aunque el ejercicio se circunscribe a libros compilados a partir de las redes académicas establecidas por las y los editores, el conjunto representa una muestra importante de las preocupaciones teóricas e investigativas de la región; también se registraron los casos de estudio en los que son puestos a prueba dichas categorías, así como la escala a la que corresponden.



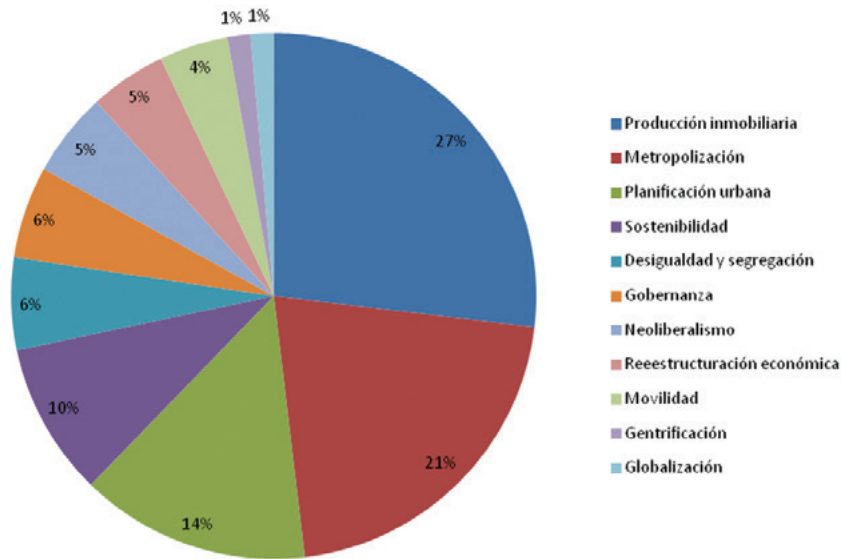
TABLA 1 - VARIABLES BIBLIOMÉTRICAS.

Categorías	Área de estudio	Escala de estudio
Globalización		
Neoliberalismo		
Gobernanza		Ciudad; Área metropolitana;
Metropolización		
Reestructuración productiva	Caso de estudio, área geográfica de reflexión	Mesorregión (región urbana o administrativa);
Planificación urbana	o sin referencia a área de estudio	País; Macrorregión (continente o subcontinente); Sin escala.
Movilidad		
Desigualdad y segregación		
Gentrificación		
Producción inmobiliaria		
Sustentabilidad		

FUENTE: elaboración propia.

En la figura 1 queda en evidencia que las categorías más importante en términos porcentuales no son estrictamente las más teóricas y populares sino las que describen procesos espaciales como la producción inmobiliaria, la metropolización, las estrategias de planificación urbana y la de sostenibilidad –concentran el 72% de los textos–, mientras que otras más abstractas, conceptuales o novedosas como las de desigualdad y segregación, neoliberalismo, gobernanza, reestructuración económica, movilidad, gentrificación y globalización representan en conjunto solamente un 28%.

FIGURA 1 - CATEGORÍAS TEMÁTICAS QUE ABORDAN LOS TEXTOS DE LOS GEOLIBROS URBANOS.



FUENTE: elaboración propia.

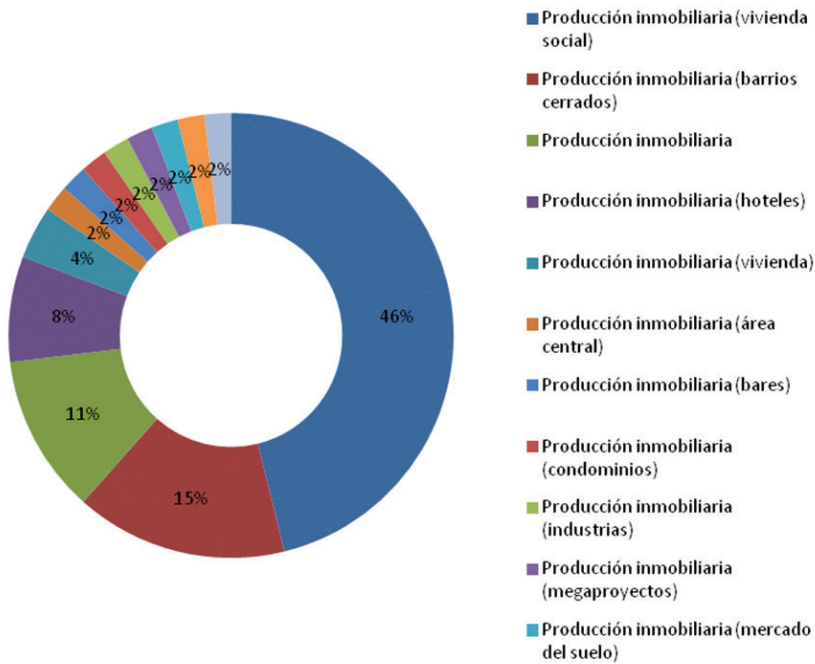
Aunque en la presentación de los libros suele señalarse que el objetivo de aquellas obras es abordar en distintos casos la expresión de categorías transversales, por lo que se hace claro el carácter comparativo de algunas de ellas, en ninguna se reflexiona directamente sobre los alcances y limitaciones de dicho ejercicio. La proposición de aquellas categorías para articular casos de estudio y reflexiones teóricas no suele ir acompañada de un temario y una estructura común, por lo que los artículos se presentan de manera fragmentada, lo que deja al lector la tarea de hacer las comparaciones respectivas. Algo que por un lado facilita una lectura menos dogmática y monista de los fenómenos urbanos, pero que también revela la escasez de ejes teóricos fuertes.

La sobrerrepresentación del tema de la producción inmobiliaria esulta del desarrollo de la línea de investigación en geografía urbana en el Instituto de Geografía

más que de una moda académica pasajera, ya que conceptos tan populares como globalización-ciudad global, gentrificación o el de reestructuración económica aparecen poco representados; sin embargo, si es posible identificar debates emergentes y nuevas palabras clave como sucede con el concepto de neoliberalismo o la investigación sobre conflictos ambientales y sustentabilidad.

Al desagregar el tema de la producción inmobiliaria por productos que hacen parte del ambiente construido (figura 2), fue posible identificar que ha sido precisamente en ese mismo donde la comparación ha adquirido un mayor rigor; aunque siendo aún implícita, la reflexión gira en torno a la contrastación de los agentes, las morfologías y los impactos en la estructura socioespacial que tienen productos inmobiliarios como las viviendas sociales, los barrios cerrados y condominios, las fábricas, parques industriales y científicos o los megaproyectos residenciales y empresariales. La comparación de diversos casos de estudiocasi siempre mediante esos ejes estructurantes –sin que ello sea una estrategia definida a priori–, ha facilitado el avance de la teorización y conceptualización de la producción inmobiliaria impulsada en las grandes metrópolis latinoamericanas.

FIGURA 2 - DESAGREGACIÓN DE LA CATEGORÍA “PRODUCCIÓN INMOBILIARIA”.



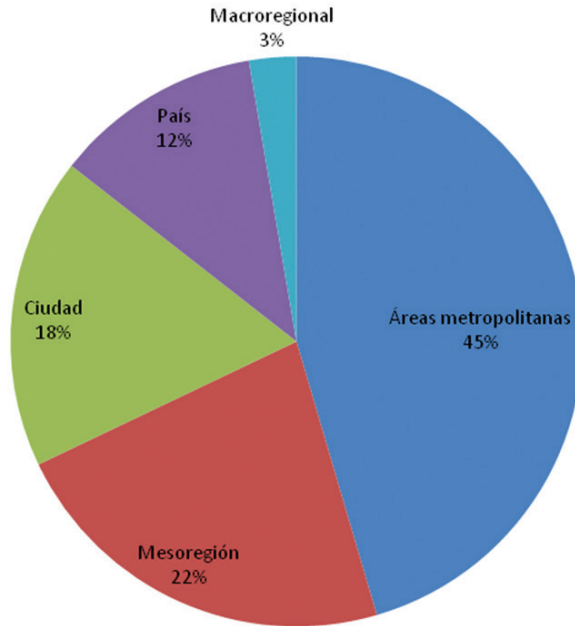
FUENTE: elaboración propia.

La elección de los casos (figura 3) revela una predominancia de los casos de estudio centrados en Santiago de Chile (20, 9%) cifra que no es tan elevada si se considera que la muestra incluye un libro específico sobre esta capital; otras áreas de estudio que corresponden a metrópolis latinoamericanas son, en orden de importancia, Buenos Aires (10,2%), Ciudad de México (5,3%), Sao Paulo (5,3%), Bogotá (2,1%), Medellín (1,6%), Belo Horizonte (1,1%), Vitória (1,1%) y Caracas (0,5%) mientras que las europeas aparecen en menor proporción como lo ejemplifican Madrid (1,6%), Barcelona (1,1%), Marsella (0,5%) y Munich (0,5%); y en cuanto a las ciudades chilenas, las más estudiadas son Concepción (9,6%), Valparaíso (1,6%), Puerto Montt (1,6), La Serena y Coquimbo (1,1%), Talca (0,5%), Rancagua (0,5%).



regionales (67%) que a nivel de la ciudad (18%), los países (12%) y las macrorregiones continentales (3%). Aunque las comparaciones hechas se basan generalmente en las grandes regiones urbanas de América Latina –comparación horizontal–, no existen contrastaciones verticales que indaguen la relación entre los fenómenos a escala de las regiones urbanas y de las ciudades medias o pequeñas.

FIGURA 4 - ESCALAS DE ESTUDIO.



FUENTE: elaboración propia con *Word It Out*.

Ello indica, como lo sostienen Lencioni y Pereira (2011: 8) que urbes como “Buenos Aires, Sao Paulo y Santiago ya no son ciudades, sino que son metrópolis [...] Constituyéndose en cada una de ellas un área, una región metropolitana” hecho que confirma que la principal preocupación teórica expresada en las obras analizadas, es la del reescalamiento de lo urbano y las nuevas formas, funciones y estructuras metropolitanas. Podría plantearse entonces la siguiente pregunta: ¿será la comparación

un método de análisis espacial y urbano útil para dar cuenta de dicha transformación? En el próximo apartado se reflexiona sobre la respuesta a ésta.

### 3. REFLEXIONES FINALES: GEOGRAFIZACIÓN DE LAS TEORÍAS URBANAS, LA COMPARACIÓN TEÓRICAMENTE INFORMADA

En algunas de las presentaciones de los Geolibros se han dado algunas puntadas hacia la revalorización y discusión del abordaje comparativo. Por un lado, Lencioni y Pereira (2011) señalan que es un error metodológico incurrir solamente en una contrastación de datos cuantitativos o procurar modelos explicativos, ya que cómo método, el enfoque comparativo puede rendir mejores frutos para generalizar los detalles particulares que se observan en los diferentes casos de estudio; ello siempre y cuando se partan de criterios específicos que justifiquen la elección de casos más representativos.

Por otro lado, Montoya *et al.* (2014) fundamentan el ejercicio de comparación entre Bogotá y Santiago, así como entre Medellín y Concepción –primeras y segundas metrópolis de Colombia y Chile– en la perspectiva criticada por Lencioni y Pereira (2011) a partir de criterios funcionales y demográficos, teniendo por objetivo abordar las distintas manifestaciones de la reestructuración metropolitana y productiva interpretada desde las teorías urbanas anglosajonas y latinoamericanas.

Estas últimas, al menos en sus variantes críticas, aún están lejos de equiparar teoría urbana y teoría del espacio, como lo planteaba Lefebvre (1983) ya que en ellas el espacio sigue siendo una categoría borrosa, poco definida y reducida a mero reflejo de relaciones de producción y reproducción social. Aunque el objetivo del presente artículo no es el de solucionar un problema epistemológico de tamaño dimensión, es posible plantear que una forma para geografizar las teorías urbanas latinoamericanas es revalorar, redefinir y rearticular tres elementos centrales que han sido elementos constitutivos del método geográfico: la descripción, la comparación y la diferenciación/generalización.

Aunque como se señaló la descripción, la comparación y la diferenciación, que eran la esencia de la geografía regional hasta mediados del siglo XX, fueron proscritas por su desvinculación con la construcción de teorías explicativas, interpretativas o

comprendidas, su utilidad como mecanismos cognoscitivos puede ser potenciada mediante su rearticulación al proceso de teorización, es decir, pueden convertirse en descripciones, comparaciones y diferenciaciones/generalizaciones teóricamente informadas, parafraseando a Lefebvre (1978), que incluso pueden ser empleadas en el marco de un método dialéctico.

Como herramienta metodológica la descripción, más que ser un inventario cuantitativo o cualitativo, puede tener el objetivo de develar una trama, es decir, “el conjunto de combinaciones mediante las cuales las múltiples trayectorias espaciotemporales se transforman en una geografía” (Zusman, 2014: 146); la comparación sería, de este modo, un mecanismo que funcione, de manera dialéctica, no sólo para generalizar, sino para diferenciar aquellas trayectorias espacio-temporales productoras de espacio.

Lo anterior implicaría abandonar la noción de la comparación como analogía que ya criticaba Santos ([1978] 2009) en referencia a que la urbanización en los países subdesarrollados era homologable a la que experimentaron los desarrollados, solamente que con un desfase temporal. Por lo tanto, más que contrastar similitudes y diferencias entre objetos de estudio, la comparación debe asumir un carácter explícito en el cual, mediante criterios teóricos y conceptuales articuladores, se contrasten procesos y flujos de cambio de formas, funciones y estructuras urbanas, más que objetos.



#### 4. REFERENCIAS

- ARENAS, F.; HIDALGO, R.; COLL, J.L. **Los Nuevos Modos de la Gestión Metropolitana**. Santiago de Chile: PUC-Instituto de Geografía (Serie Geolibros), 2003. 239 p.
- BACHELARD, G. **La formación del espíritu científico**. México D.F: Fondo de Cultura Económica, 1975. 302 p.
- BACON, F. **Works of Francis Bacon**. Varios volúmenes. Cambridge: Andover-Harvard Theological Library, 1826.
- BERNAL, J. **Historia social de la ciencia**. Barcelona: Península, 1979. 518 p.
- BRENNER, N. **New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood**. Oxford: Oxford University Press, 2004. 372 p.
- BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. ¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas. **Revista Urban Nueva Serie**, n. 1, p. 21-40, 2011.
- BRENNER, N.; SCHMID, C. Towards a New Epistemology of the Urban? **City**, n. 19, v. 2-3, p. 151-182, 2015.
- CAPEL, H. **Filosofía y ciencia en la Geografía contemporánea**. Una introducción a la Geografía. Barcelona, España: Editorial Barcanova S.A, 1981. 509 p.
- CAPEL, H.; HIDALGO, R (Eds.). **Construyendo la ciudad**. Santiago de Chile: PUC-Instituto de Geografía-UB (Serie Geolibros), 2005. 382 p.
- CARLOS, A. F. Crisis y superación en el ámbito de la Geografía crítica: construyendo la metageografía. **Revista de Geografía Norte Grande**, n. 51, p. 5-19, 2012.
- CASTILLO, M.J.; HIDALGO, R. (Eds). **1906/2006 cien años de política de vivienda en Chile**. Santiago de Chile: UNAB-UC-UCV (Serie Geolibros), 2008. 325 p.
- DE AQUINO, S.T. **Suma teológica**. Varios volúmenes. Sao Paulo: Loyola, 2003. 704 p.
- DEAR, M. Comparative Urbanism. **Urban Geography**, n. 26, v. 3, p. 247-251, 2005.
- DE LA BLACHE, V. P. **La enseñanza de la geografía**. Madrid: Ediciones de la Lectura, 1918.
- \_\_\_\_\_. **Principes de géographie humaine**. Paris: Armand Colin, Éditeur, 1922.

DE MATTOS, C.; HIDALGO, R. (Eds). **Santiago de Chile: movilidad espacial y reconfiguración metropolitana.** Santiago de Chile: PUC-IEUT-Instituto de Geografía (Serie Geolibros), 2007. 284 p.

DESCARTES, R. **Discurso del método.** Buenos Aires: Biblioteca EDAF, [1637] 1983. 113 p.

GERARD, H. **O cosmos de Humboldt.** Río de Janeiro: Objetiva, 2005.

GLACKEN, C. **Huellas en la playa de Rodas: Naturaleza y cultura en el pensamiento occidental, desde la Antigüedad al siglo XVIII.** Barcelona: Ediciones del Serbal, 1996. 729 p.

HIDALGO, R.; TRUMPER, R.; BORSODORF, A. **Transformaciones urbanas y procesos territoriales.** Lecturas del nuevo dibujo de la ciudad latinoamericana. Santiago de Chile: PUC-Instituto de Geografía (Serie Geolibros), 2005. 324 p.

HIDALGO, R.; DE MATTOS, C.; ARENAS, F. **Chile: del país urbano al país metropolitano.** Santiago de Chile: PUC-Instituto de Geografía (Serie Geolibros), 2009. 469 p.

HIDALGO, R.; JANOSCHKA, M. (Eds.). **La ciudad neoliberal.** Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid. Santiago de Chile: PUC-Instituto de Geografía (Serie Geolibros), 2014. 279 p.

HOLT JENSEN, A. **Geografía. Historia y conceptos.** Barcelona: Ediciones Vicens-Vives, S.A, 1992. 256 p.

HUMBOLDT, A. V. **Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España (Vol. I).** Paris: Librería de Lecointe, 1836.

JAEGER, W. (1957). **Paideia: Los ideales de la cultura griega.** México D.F: Fondo de Cultura Económica, 1957. 1151 p.

LEFEBVRE, H. **De lo rural a lo urbano.** Barcelona: Ediciones Península, [1971] 1978. 268 p.

\_\_\_\_\_. **El pensamiento marxista y la ciudad.** Madrid: Universidad Politécnica de Madrid, 1983. 174 p.

LENCIONI, S. et al. (Orgs). **Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago.** São Paulo: USP-PUC-CONICET (Serie Geolibros), 2011. 301 p.

LENCIONI, S.; PEREIRA, P. Apresentação: Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago. In: LENCIONI, S. et al. (Orgs.), **Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago** (Serie Geolibros). São Paulo: USP-PUC-CONICET, 2011, p. 7-16.

McFARLANE, C.; ROBINSON, J. Introduction - Experiments in Comparative Urbanism. *Urban Geography*, n. 33, v. 6, p. 765-773, 2012.

McFARLANE, C. The Comparative City: Knowledge, Learning, Urbanism. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 34, n. 4, p. 725-742, 2010.

MONTOYA, J.W.; HIDALGO, R.A.; BRAND, P.; PÉREZ, L. Metrópolis en definición: hacia una geografía comparada entre Colombia y Chile. In: MONTOYA, J.W.; HIDALGO, R.A.; BRAND, P.; PÉREZ, L (Eds.). **Metropolizaciones Colombia-Chile: Experiencias de Bogotá, Medellín, Santiago y Concepción**. Medellín: UNAL-PUC-UDEC, 2014, p. 1-8.

\_\_\_\_\_ (Eds.). **Metropolizaciones Colombia-Chile: Experiencias de Bogotá, Medellín, Santiago y Concepción**. Medellín: UNAL-PUC-UDEC, 2014. 323 p.

NAGEL, E. **La estructura de la ciencia**. Problemas de la lógica de la investigación científica. Barcelona: Paidós, 1981. 543 p.

NIJMAN, J. Introduction - Comparative Urbanism. *Urban Geography*, n. 28, v. 1, p. 1-6, 2007.

ORTEGA VARCÁRCCEL, J. **Los horizontes de la geografía**. Teoría de la geografía. Barcelona: Ariel S.A, 2000. 608 p.

PEREIRA, P.; HIDALGO, R (Eds.). **Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina**. Santiago de Chile: PUC-Instituto de Geografía (Serie Geolibros), 2008. 347 p.

PEREIRA, P (Org.). **Negócios imobiliários e transformações sócio-territoriais em cidades da América Latina**. São Paulo: USP-PUC-CONICET, 2011. 368 p.

PÉREZ, L.; HIDALGO, R. (Eds.). **Concepción metropolitano**. Evolución y desafíos. Concepción: UDEC-PUC, 2010. 318 p.

REALE, G.; ANTISERI, D. **Historia del pensamiento filosófico y científico**. V. I. Barcelona: Editorial Herder, 2010. 824 p.

RICKERT, H. **Ciencia cultural, ciencia natural**. Buenos Aires: Ediciones Austral, 1945. 219 p.

ROBINSON, J. In the tracks of Comparative Urbanism: difference, urban modernity and the primitive. *Urban Geography*, n. 25, v. 8, p. 709-723, 2004.

\_\_\_\_\_. **Ordinary cities: between modernity and development**. Londres: Routledge, 2006. 204 p.

ROMERO, A. Origen y desarrollo de la geografía cultural. In: ROMERO, A. (Ed.), **Espacio geográfico**. México D.F.: Universidad Autónoma del Estado de México, p. 7-39, 2001.

SANTOS, M. **O trabalho do geógrafo no terceiro mundo**. São Paulo: EDUSP, [1978] 2009. 133 p.

SOJA, E. **Postmetrópolis**. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones. Madrid: Traficantes de sueños, 2008. 594 p.

WARD, K. Towards a relational comparative approach to the study of cities. **Progress in Human Geography**, n. 34, v. 4, p. 471-487, 2010.

YÁÑEZ, G. et al. (Eds.). **Ciudad, poder y gobernanza**. Santiago de Chile: PUC-IEUT-Instituto de Geografía (Serie Geolibros), 2008. 455p.

ZUSMAN, P. La descripción en geografía. Un método, una trama. **Boletín de Estudios Geográficos**, n. 102, p. 135-149, 2014.

## COMO PENSAR O URBANO NA AMÉRICA DO SUL?

---

Rosa Moura<sup>1</sup>

### 1. INTRODUÇÃO AO TEMA<sup>2</sup>

Desde o início da revolução industrial, uma metamorfose urbana vem descaracterizando a “cidade” tal como entendida em suas origens. Como anunciava Lefebvre (1991), um movimento de implusão e explosão do espaço reconhecido como cidade é percebido em uma dinâmica de expansão urbana cada vez mais universal. Trazendo essa compreensão para a cidade contemporânea, Brenner (2013, p. 61) assevera que “aglomerações se formam, expandem-se, contraem-se e se transformam de maneira contínua, porém sempre por intermédio de densas redes de relações com outros lugares, territórios e escalas, incluídos os âmbitos tradicionalmente classificados como alheios à condição urbana”. Tal movimento confirma advertência de Lefebvre

---

1 Bolsista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD). Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles (INCT-CNPq). Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

2 Este artigo deriva do Relatório de Pesquisa 6 (MOURA, 2015), desenvolvido pela autora no âmbito da Linha de Pesquisa Rede Urbana e Território (IPEA), e em seus desdobramentos, o texto para Discussão “Aglomerações urbanas no Brasil e na América do Sul: trajetórias e novas configurações”, em coautoria com Bolívar Pego, ainda em editoração pelo IPEA, e “The South American urban system”, com Luis Mauricio Cuervo, que comporá o livro *International and transnational perspectives on urban systems*, organizado por Celine Rozenblat, Denise Pumain e Elkin Velasquez, também em fase de edição.

de que já foi cruzado o ponto crítico da urbanização completa e que agora se embrenha em uma “urbanização planetária”.

Estará, efetivamente, a América do Sul nos rumos da planetarização do urbano? O que peculiariza as cidades sul-americanas ao materializarem esse processo? Pesquisadores e gestores estão cientes e constroem alternativas de enfrentamento aos novos desafios? Estas questões guiaram a realização de trabalho, ainda em curso, no âmbito da linha de pesquisa Rede Urbana e Território, em sua escala continental, no Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA). Alguns resultados preliminares são apresentados neste artigo.

A pesquisa empírica pautou-se em noções relativas à urbanização e sistemas urbanos que aqui são clarificadas. Adota-se a compreensão tradicional de urbanização como o deslocamento da população das áreas rurais para as áreas urbanas, incorporando a reorganização das estruturas econômica, social e política do país, bem como a elevação nos padrões de renda, consumo e produção, do exercício do poder e a própria percepção da identidade cultural e nacional a partir da perspectiva urbana (BOURNE; SINCLAIR; DZIEWONSKI, 1984). Em decorrência, sistema urbano é aqui entendido como um componente espacial do desenvolvimento, que se expressa em um conjunto de centros urbanos inter-relacionados e em interação, compondo um espaço em movimento (DAVIDOVICH, 1984). Os sistemas urbanos descrevem o comportamento dos fluxos materiais e imateriais de curto prazo, ou seus aspectos dinâmicos atuais, enquanto a estrutura urbana – ou “armadura urbana” –, de longo prazo, expõe a distribuição espacial das cidades, moldada por processos gerais da economia e da sociedade (EGLER, 2015). Em um patamar intermediário, a rede urbana manifesta características históricas e geográficas de um determinado território, e sua organização reflete o nível de integração dos sistemas produtivo, financeiro e sociocultural. A rede influencia a forma como os sistemas se organizam territorialmente por meio do papel das cidades como polos organizadores de processos econômicos e sociais, e como *locus* da tomada de decisões.

Importante salientar, conforme Davidovich (1984), que o sistema urbano é uma totalidade movida por diferentes impulsos. Os centros diferenciam-se fundamentalmente por integrarem distintas escalas de um mesmo processo, resultantes

da evolução do território, dado que as dinâmicas do sistema urbano estão relacionadas a processos de mudança social e não meramente a funcionalidades inerentes a uma organização sistêmica. Essas escalas respondem de diferentes maneiras e intensidades às interações geradas pela inserção regional na divisão social do trabalho.

A diversidade das escalas da urbanização na América do Sul se expressa na convivência de povoados, pequenas cidades ou cidades médias isoladas com aglomerações de distintos portes e natureza, que articulam em arranjos espaciais conjuntos de aglomerações e cidades. Peculiares ao estágio contemporâneo do capitalismo, esses arranjos conformam extensas regiões urbanas mais articuladas e densas, ao mesmo tempo descontínuas, difusas, sem limites precisos, propícias a sustentar a ampliação geográfica do modo de acumulação e valorização do capital (LENCIONI, 2011; DE MATTOS, 2014).

Para a compreensão das diferentes escalas da urbanização e suas diversas morfologias, é necessário que seja superada a condição socioespacial limitada, nodal, centrada na categoria cidade, em favor de uma visão mais abrangente, ou seja, implica focar a análise nas configurações de maior extensão territorial – cidades em rede, aglomerações e arranjos espaciais, regiões urbanas (BRENNER, 2013). Também é preciso atenção redobrada sobre a natureza dessa formação: nem apenas urbana, metropolitana ou regional, mas um híbrido dessas condições, um “urbano-regional” (MOURA, 2009).

Muitos autores sublinham o imenso desafio de tomar como objeto de estudo o sistema de cidades sul-americano – um cenário heterogêneo e em transformação –, inclusive pela raridade dos estudos que contemplam esse sistema (CARRILLO, 2001; CEPAL, 2012; EGLER, 2015; MONTOYA, 2009). Isso se deve em parte à complexidade técnica de organizar informações para um elevado número de municípios, particularmente aquelas que caracterizem e descrevam funções e fluxos; em parte pela dificuldade de se compatibilizar bases de dados de diferentes países, compostas sob diferentes metodologias, instrumentos de pesquisa e conceituação, em diferentes intervalos censitários. Mesmo internamente aos países, a deficiência de trabalhos específicos e sistemáticos sobre o tema se repete, com exceções como o Brasil, que desde os anos 1970 investiga periodicamente a hierarquia dos centros urbanos e suas respectivas regiões de influência (IBGE, 2008).

É complexa também a compatibilização da unidade de análise para a comparabilidade das informações entre os países, em razão das especificidades das unidades mínimas de pesquisa – setores, distritos, comunas, partidos –, como também dos critérios definidores do que é urbano e rural, dos limites do que se entende por aglomeração urbana e pela concepção quanto à natureza metropolitana das centralidades.

Em face dessas limitações, reunir dados dos países exige cuidados. Na pesquisa em desenvolvimento, para contornar tais dificuldades, optou-se por tomar como principal referência a base de dados da Divisão de População das Nações Unidas (ONU, 2014), que adota as definições estatísticas dos respectivos países e realiza os ajustes necessários à sua comparabilidade. Ela oferece informações agregadas para a categoria das aglomerações urbanas com população superior a 300 mil habitantes em 2014, bastante representativa no processo de urbanização contemporâneo sul-americano. As séries de dados têm ampla abrangência temporal histórica e prospectiva, pois contemplam desde os anos 1950 até 2030. Para essas aglomerações adota-se o conceito de cidade ou de aglomeração urbana como um território contíguo entre vários municípios, com níveis elevados de densidade residencial urbana.

Outras informações complementam essa base, como dados populacionais do Centro Latino-americano e Caribenho de Demografia (CELADE), para municípios com 20 mil habitantes e mais, além de informações e consultas a pesquisas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), entre outras fontes que versam sobre população, migrações e movimentos pendulares da população para trabalho e/ou estudo. Ainda em fase de organização de bases de dados, estão sendo preliminarmente analisadas informações sobre fluxos comerciais, de mercadorias, de cargas e de passageiros; importação, exportação, sedes e tipos de empresas; indicadores econômicos e contas nacionais; informações sobre gestão do território; relações internacionais, diplomacia (número, tipo e localização de representações diplomáticas); sistema rodoviário; e, os grandes projetos de infraestrutura e integração regional, tidos como elementos portadores de grandes transformações territoriais.

Com base nesse conjunto, foram superadas as maiores restrições e lacunas encontradas para a análise do subcontinente e se pode vislumbrar, ainda muito esquematicamente, sistemas urbanos nacionais e regionais, a partir de centralidades



em suas distintas escalas no processo de urbanização. Mesmo com tênue articulação exterior, esses sistemas organizam uma rede de cidades na América do Sul.

Neste artigo são pontuados os primeiros resultados da referida pesquisa. Além desta seção introdutória, na seção 2 se discorre sinteticamente sobre a distribuição das aglomerações no território, sua evolução desde a segunda metade do século XX e previsão de continuidade até 2030. Na seção 3 descrevem-se as principais configurações espaciais decorrentes dessas aglomerações, salientando a similaridade dos resultados espaciais nos diferentes países, e se ensaia identificar os sistemas urbanos que se conformam entre grupos de países ou internamente a alguns deles. Na seção 4, a partir de tendências anunciadas, buscam-se respostas à indagação: como pensar o urbano na América do Sul e quais os desafios teórico-metodológicos e para políticas públicas que se colocam aos pesquisadores, formuladores de políticas e gestores no subcontinente?

## 2. O URBANO NA AMÉRICA DO SUL

A América do Sul é rica em exemplos das novas “geografias da urbanização” (BRENNER, 2013), representativas das diferentes escalas do processo de urbanização de seus respectivos países (DAVIDOVICH, 1984). Cenário de pequenos povoados, aparentemente isolados, até morfologias complexas que transcendem os limites entre urbano e rural, entre municípios e estados, e entre as fronteiras dos países. Essas morfologias aglomeradas e expandidas confirmam a insuficiência da categoria “cidade” nas análises urbanas e da categoria “município” na definição de políticas públicas e no exercício da governança.

O padrão de ocupação do subcontinente vem delineando um território heterogêneo, onde coexistem áreas concentradas e densas, próximas à costa dos oceanos Atlântico e Pacífico e do Mar do Caribe – decorrentes de processos mais recentes da colonização –, como também na região andina – espelhando processos mais antigos de povoamento –, com áreas de ocupação rarefeita e baixa densidade, presenciadas na Amazônia, Chaco paraguaio, porções desérticas do altiplano andino, Patagônia e região austral.

Umbrais naturais condicionaram a ocupação inicial do subcontinente, porém cada vez mais eles vêm sendo transpostos por obras e tecnologias de comunicação, como também por programas governamentais de ocupação e povoamento do território, intensificados pelos países nos anos 1950 a 1970 com objetivos de integração física, econômica e social, entre outros (CEPAL, 2012). Sinais atuais de desbravamento de regiões pouco ocupadas são constatados na expansão da fronteira econômica (agronegócio, mineração e implantação de grandes projetos de infraestrutura), assim como na abertura de novas vias de comunicação, a exemplo de ligações terrestres bioceânicas, com destaque para a Amazônia.

A totalidade do território, observado em seus cordões de adensamento e seus amplos vazios no interior e extremo sul continental, ainda está longe de expressar a existência de um sistema urbano articulado, mas sua dinâmica recente sinaliza que essa construção se encontra em um estágio avançado. Na sequência temporal compreendida pela segunda metade do século XX e primeiras décadas do século XXI, observa-se que a estrutura urbana do subcontinente se organizou fortemente polarizada por São Paulo, Rio de Janeiro e Buenos Aires. Essas bases de sustentação se ampliaram com a inserção sucessiva de outras capitais nacionais como Lima, Bogotá e Santiago entre as aglomerações mais populosas, apoiadas por uma rede crescente de centros com mais de 1 milhão de habitantes, distribuídos nesses e nos demais países.

A emergência e consolidação desse conjunto foram marcantes desde o início do período, quando o grau de urbanização sul-americano cresceu aceleradamente de 42,8%, em 1950, para 83,3%, em 2015, de forma horizontalizada entre os municípios. Estima-se que atinja 85,2% em 2030 (ONU, 2014), em um comportamento fortemente influenciado pelo Brasil, dado seu peso demográfico.

Entre os países, cada história diferenciada propiciou resultados também distintos, como revela tipologia comparativa organizada pela CEPAL (2012), adaptada para efeitos desta pesquisa (quadro 1). Observam-se três conjuntos específicos: (i) países com processo de urbanização antigo e sustentado (alto grau de urbanização nos dois períodos, 1950 e 2015), correspondendo a Argentina, Chile, Guiana Francesa e Uruguai; (ii) países com processo de urbanização tardia e acelerada (grau médio de urbanização em 1950 e alto em 2015), como Brasil e Venezuela; e, (iii) países com processos de

urbanização lenta (com grau médio nos dois períodos), casos da Bolívia, Colômbia, Peru e Suriname. Além desses, em posições individuais encontram-se Equador, com baixo grau de urbanização em 1950 e médio em 2015; Paraguai, com médio grau de urbanização em 1950 e baixo em 2015; e, Guiana, com baixo grau nos dois períodos.

**QUADRO 1 – TIPOLOGIA SEGUNDO GRAU DE URBANIZAÇÃO  
PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL – 1950/2015**

GRAU URBANIZAÇÃO 1950	GRAU URBANIZAÇÃO 2015		
	Alto (>85%)	Médio (>60 a 85%)	Baixo (<60%)
Alto (>50%)	Argentina, Chile, Guiana Francesa, Uruguai		
Médio (>30% a 50%)	Brasil, Venezuela	Bolívia, Colômbia, Peru, Suriname	Paraguai
Baixo (<30)		Equador	Guiana

FONTE: ONU (2014).

Adaptado pela autora a partir de CEPAL (2012, p.128).

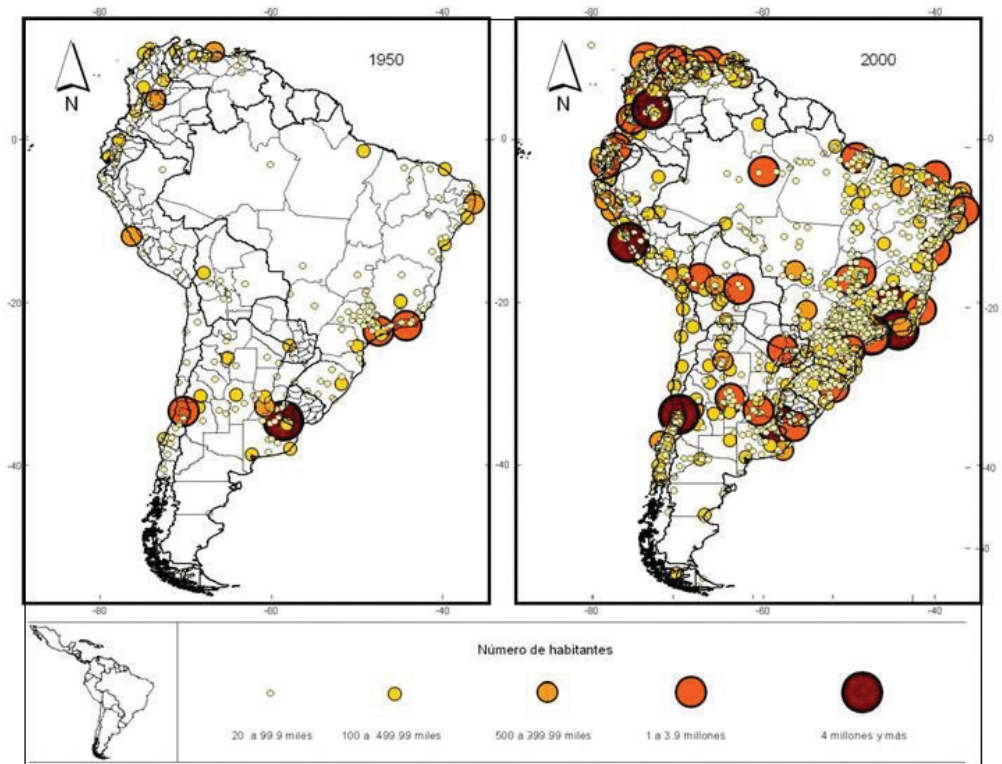
Dados do CELADE (2009) apontam que dois terços da população regional vivem em cidades de 20 mil habitantes ou mais, o que é considerado uma cifra excepcionalmente elevada na escala mundial. Em termos gerais, a distribuição da população na América do Sul apresenta uma grande diversidade entre os países, desde aqueles com características de extrema concentração, com presença de cidades primazes, com uma escassa rede de cidades médias ou pequenas, até aqueles que apresentam sistemas urbanos complexos e dinâmicos (CUERVO, 1990). Há também um intenso processo de multiplicação de cidades, o que provoca a diversificação, densificação e complexificação da trama urbana. Como sublinha Rodríguez (2011, p.57):

En todos los países de la región, el empuje del proceso de urbanización ha multiplicado significativamente la cantidad de ciudades que componen los sistemas urbanos, estableciendo alternativas y contrapesos para la ciudad principal. Un tercio de la población de la región vive en ciudades grandes de más de 1 millón de habitantes; dos

tercios en ciudades de 20 mil o más habitantes y casi 4 de cada 5 en zonas urbanas. De lo anterior, se deduce que en la región la mayor parte de la población urbana reside en ciudades o localidades urbanas menores de 1 millón de habitantes.

De acordo com relatório da CEPAL (2012), há um conjunto complexo e diverso de cidades que apresenta aumento no peso relativo de todas as categorias de tamanho, exceção do segmento inferior da hierarquia urbana (localidades com população inferior a 20 mil habitantes). As cidades com tamanho populacional entre 20 mil e 1 milhão de habitantes se mantêm com porcentagens de mais de 40% sobre o total da população, o que sinaliza um fortalecimento dos segmentos intermediários. O relatório aponta que, desde 1950 até a década de 1980, as cidades com 1 milhão de habitantes ou mais cresceram com grande impulso; nas décadas seguintes, deteve-se em parte o ritmo do crescimento, entretanto, sua participação no total da população na primeira década do século XXI não declinou e superou 30% da população total, confirmando ainda sua importância. Assim, a evolução das classes de tamanho das cidades da região demonstra a horizontalidade do alcance da urbanização, presente generalizadamente entre os municípios (figura 1).

FIGURA 1 - CIDADES CONFORME CLASSE DE TAMANHO POPUCIONAL  
AMÉRICA DO SUL - 1950 E 2000



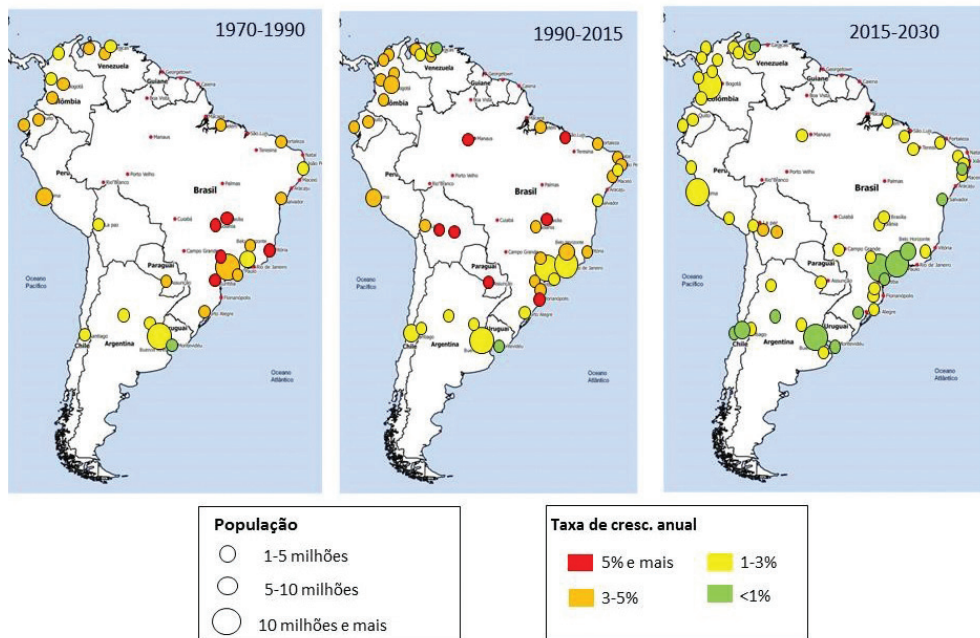
FONTE: CELADE - DEPUALC (2009).

Extraído de CEPAL (2012, p.152).

Registra-se que, em períodos pós-1970 ocorreu uma redução generalizada nas taxas de crescimento populacional em todos os segmentos de tamanho, em parte explicada pela queda da fecundidade, que se consolida com mais intensidade nas grandes cidades da região (figura 2). Não obstante, muitas delas seguem com crescimento positivo que, mesmo mínimo, por incidir em bases populacionais elevadas, gera expressivo incremento da população, com efeitos sensíveis sobre o território. A desaceleração constatada terá sequência e, em 2030, com exceção de Lima e Bogotá, todas as demais aglomerações com mais de 10 milhões de habitantes apresentarão

taxas inferiores a 1% ao ano. Prevê-se que, no conjunto do território, as cidades e aglomerações com as taxas mais altas de crescimento estarão situadas nos vetores de desconcentração da atividade industrial ou de expansão da fronteira econômica.

FIGURA 2 – CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL DAS AGLOMERAÇÕES URBANAS, CONFORME CLASSES DE TAMANHO AMÉRICA DO SUL – 1970-1990, 1990-2015, 2015-2030



FONTE: ONU (2014).

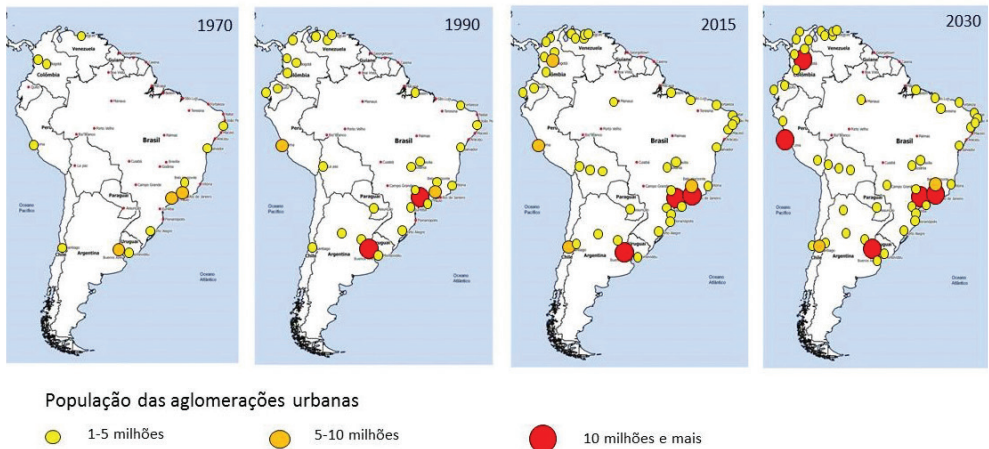
Nota: considera apenas aglomerações com população igual ou maior que 1 milhão de habitantes no segundo período (1990, 2015 e 2030).

Elaborado pela autora.

O crescimento no número de aglomerações, da população e a constituição de regiões muito adensadas indicam que mesmo a fragmentação e a proliferação de cidades no subcontinente não romperam em definitivo o perfil concentrador em determinados vetores da ocupação histórica ou recente, mas começam a dar consistência a uma rede

urbana mais complexa. Os dados mostram que cada vez menos se vive em cidades, na acepção tradicional, mas em configurações que constituem novas categorias espaciais híbridas, que conjugam o urbano, o metropolitano, o regional. Mostram também um declínio do papel primaz das cidades sul-americanas, que passam a coexistir com as inúmeras aglomerações urbanas que emergem na maioria dos países (figura 3).

**FIGURA 3 – DISTRIBUIÇÃO DAS AGLOMERAÇÕES URBANAS COM MAIS DE 1 MILHÃO DE HABITANTES, CONFORME CLASSES DE TAMANHO AMÉRICA DO SUL – 1970, 1990, 2015 E 2030**



FONTE: ONU (2014).

Elaborado pela autora.

Nos países mais urbanizados, a consolidação de grandes aglomerações, características da urbanização contemporânea, é mais presente. Nesse processo, os movimentos da população tanto contribuíram para a expansão física de aglomerações existentes, constituindo áreas metropolitanas estendidas e dispersas, como para a formação e expansão de novas aglomerações em regiões próximas ao núcleo metropolitano principal, de forma a participar de suas dinâmicas econômico-sociais, provocando uma “desconcentração concentrada”.

Ao mesmo tempo, essas dinâmicas de desconcentração provocam o fortalecimento de algumas cidades de porte médio no interior dos países, estratégicas ao processo de reestruturação urbana. Embora se generalize a importância dessa categoria de cidades, há que se notar que nem todas foram absorvidas por esse processo; muitas permaneceram como expulsoras de população, por debilidades estruturais ou por conjunturas históricas (RODRÍGUEZ *et al.*, 2012).

### 3. CONFIGURAÇÕES ESPACIAIS RECENTES

#### 3.1. DISTRIBUIÇÃO DAS AGLOMERAÇÕES URBANAS

A rede urbana sul-americana se estrutura a partir de aglomerações, não mais apenas de cidades. De acordo com dados das Nações Unidas, em 2015 existiam 137 aglomerações urbanas com população superior a 300 mil habitantes nos países sul-americanos (ONU, 2014). Somente Guiana, Guiana Francesa e Suriname não registravam nenhuma cidade com esse porte populacional. Prognósticos indicam que em 2030 novas aglomerações ampliarão o conjunto para 169 unidades.

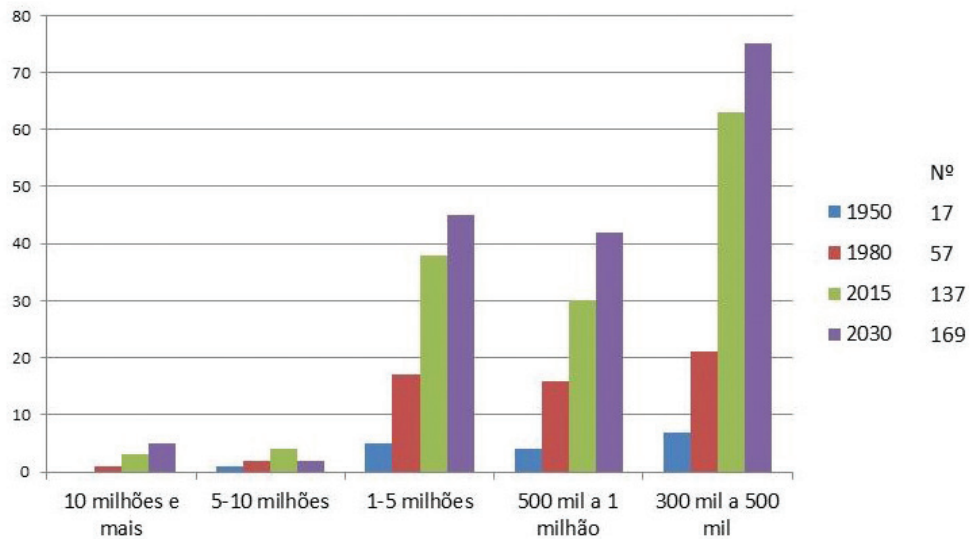
A participação da população desse conjunto de aglomerações no total da população do subcontinente também é crescente e tende a se elevar nas próximas décadas: de 49,6%, em 2015, crescerá para 51,1%, em 2030. Das aglomerações sul-americanas, quatro se posicionam entre as 30 maiores do mundo: São Paulo (21 milhões de habitantes em 2015), Buenos Aires (15,2 milhões), Rio de Janeiro (12,9 milhões) e Lima (9,9 milhões) – exceto essa última, as demais estão entre as maiores desde 1950.

São Paulo, Buenos Aires e Rio de Janeiro, com mais de 10 milhões de habitantes, concentravam 11,8% da população sul-americana em 2015; outros 7,7% correspondiam às quatro aglomerações com população entre 5 e 10 milhões de habitantes, quais sejam: Lima, Bogotá, Belo Horizonte e Santiago (figura 4). Em 2030, com a inclusão de Bogotá e Lima – que alcançarão esse porte –, a classe de tamanho superior (10 milhões de habitantes e mais) concentrará 16,8% do total da população da América do Sul e o amplo conjunto de 132 aglomerações com população entre 300



mil e 10 milhões de habitantes, em 2015, responderá por aproximadamente 34% da população sul-americana. Poucas são as aglomerações que contrariam a trajetória de crescimento de sua participação em relação à população do próprio país desde 1950, e quando isso ocorre se dá no novo século.

FIGURA 4 - NÚMERO DE AGLOMERAÇÕES COM 300 MIL HABITANTES E MAIS  
AMÉRICA DO SUL - 1950, 1980, 2015 E 2030



FONTE: ONU (2014).

### 3.2. DISTINTAS MORFOLOGIAS

A distribuição dessas aglomerações no território revela configurações espaciais com diferentes características, mas todas conjugando mais de uma cidade em um único espaço de ocupação densa e contínua, dificilmente delimitável, pois em expansão, e perpassado por fluxos de diferentes ordens. Essas configurações vêm sendo objeto de pesquisa individual ou comparada, cujos resultados para o território sul-americano permitem que sejam propostos alguns agrupamentos por similaridade de gênese ou

morfologia. A identificação das unidades resgata, nesta classificação, a denominação adotada pelos respectivos pesquisadores. Os agrupamentos são decorrentes de:

(i) Aglutinação em arranjos espaciais de grande dimensão ao longo de eixos viários, com enlaces entre cidades (raios de 200/300 km).

Neste agrupamento, destaca-se como arranjo de maior porte a macrometrópole de São Paulo, constituída pela aglomeração metropolitana de São Paulo e mais seis aglomerações urbanas (EMPLASA, 2011). Esse arranjo é uma das pontas da conformação megalopolitana que se estende ao longo do macroeixo São Paulo-Rio de Janeiro (LENCIONI, 2014a), que tem como outra ponta o arranjo urbano-regional Rio de Janeiro-Juiz de Fora-MG (MOURA, 2009). Estudos apontam ainda a conformação da megalópole metropolitana de Caracas, que une a aglomeração no entorno dessa metrópole a cidades da costa central venezuelana e às aglomerações Valencia e Maracay (CHAVES, 1984).

A partir das aglomerações metropolitanas principais configuram-se arranjos espaciais que aglutinam mais de uma aglomeração e centros. Caso da aglomeração metropolitana Buenos Aires, La Plata, Campana, Zárate, San Nicolás, Rosario e San Lorenzo, que representa um arranjo espacial (CARRILLO, 2001) ao qual se soma Montevidéu, o que resulta na composição de um arranjo urbano-regional transfronteiriço (MOURA, 2009). No Chile, configura-se a macrozona que conjuga as aglomerações de Santiago, Valparaíso, Viña del Mar e Rancagua (CARRILLO, 2001). No Equador, o vetor Quito/Ibarra/Ambato cria um arranjo espacial com elevada mobilidade e conectividade na serra equatorial (MOURA, 2009).

No Brasil, repete-se o processo a partir de metrópoles regionais, com a configuração de um conjunto de arranjos urbano-regionais como Belo Horizonte/Vale do Aço, Porto Alegre/Caxias do Sul, Curitiba/Ponta Grossa/Paranaguá, Recife/João Pessoa, Salvador/Feira de Santana, Brasília/Anápolis/Goiânia.

Registra-se que essas configurações polinucleadas transcendem unidades federativas dentro dos países (aglomeram cidades de diferentes estados, províncias ou departamentos) e fronteiras entre países, tornando mais complexas as relações interfederativas e internacionais.

(ii) Formação de grandes aglomerações com municípios funcionalmente integrados em torno de um único centro.

Caso das aglomerações Lima-Callao, Bogotá-Soacha e municípios da Sabana, além de outras aglomerações em torno de capitais de países e de estados (ou províncias, departamentos) (CARRILLO, 2001; MOURA, 2009).

(iii) Articulações de cidades em rede.

Neste agrupamento situam-se lineamentos de cidades espacialmente articuladas. Caso do lineamento entre países na costa caribenha, que articula Santa Marta (Venezuela), Barranquilla e Cartagena (Colômbia) (ALFONSO, s.d.). Também as estruturas urbanas articuladas como Guayaquil-Quito, no Equador; La Paz-Cochabamba-Santa Cruz, na Bolívia (EGLER, 2015), esta última também apontada como eixo troncal (PRADO SALMON; GANDARILLAS; SALEME, 2001); a conurbação Maldonado-Punta del Este, no Uruguai (VEIGA, 2012); o eixo cafeeiro, na Colômbia, polinucleado por Pereira-Armenia-Manizales (RODRÍGUEZ et al, 2010); e, o arranjo urbano-regional em rede no Leste Catarinense, polinucleado por Florianópolis-Joinville-Itajaí-Blumenau (DESCHAMPS; MOURA; SIEBERT, 2015).

(iv) Configuração de aglomerações transfronteiriças, que se valem das vantagens de sua localização geográfica para ativar o intercâmbio de atividades, mercadorias e pessoas.

São exemplos as aglomerações de Ciudad del Este (Paraguai), Foz do Iguaçu (Brasil) e Puerto Iguazú (Argentina) (MOURA; CARDOSO, 2008); Assis Brasil (Brasil), Iñapari (Peru) e Bolpebra (Bolívia) (CHIARELLA, 2012); Cúcuta (Colômbia), San Antonio de Tachira e San Cristóbal (Venezuela) (RAMÍREZ, 2012); Sant'Ana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai) (MAZZEI, 2001); além de outras em menor escala, que emergem em todos os países do subcontinente.

(v) Articulação entre centros em eixos com longa distância entre si.

Neste grupo se encontram cidades alinhadas em eixos com relativa equidistância, entre as quais se desenvolvem intensos fluxos de pessoas e mercadorias, forte conectividade e interação funcional. Esta articulação pode ser observada na via Pan Americana, longitudinalmente na costa do Chile (Antofagasta, Iquique, La Serena-Coquimbo, Concepción e Temuco) e Peru (Piura, Chiclayo, Trujillo e Chimbote), bem como no litoral Atlântico, particularmente na costa nordeste do Brasil. Registra-se ainda em novos corredores Atlântico/Pacífico, como o que transpassa o sudeste do

Brasil, Paraguai, Argentina e Chile; no norte da Argentina, promovendo interações com cidades chilenas; e, entre outros, o que conecta o norte do Brasil a Cuzco, no Peru.

### 3.3. SEMELHANTE LÓGICA DE EXPANSÃO

Essas grandes regiões urbanas, essas aglomerações “espichadas” ao longo das vias de circulação, esses conjuntos de cidades enredadas, quando próximas, desenvolvem intensa conexão entre si, estimulando a alocação, nas vias de interligação, de serviços e posteriormente o surgimento de novas áreas de moradia, consumo e lazer. Em pouco tempo, dão lugar a arranjos espaciais ainda mais extensos e complexos, característicos do processo de metropolização contemporâneo. Tal processo vem sendo objeto de reflexão nos vários continentes (CICCOLELLA e VECSLIR, 2010; DE MATTOS, 2014; LENCIONI, 2011; PRADILLA COBOS et al., 2010; SCOTT et al., 2001; VELTZ, 1996; ASCHER, 2005; BRENNER, 2013).

As atuais transformações urbanas – metamorfose para alguns autores (LENCIONI, 2011; DE MATTOS, 2014) – se fundam na ampliação geográfica do processo de acumulação deste estágio do capitalismo, que leva à formação de morfologias urbanas descontínuas, dispersas, sem limites precisos, porém muito mais articuladas e densas. Com a dispersão de processos produtivos, empresas, filiais e fornecedores, o setor imobiliário é acionado a ativar negócios na produção de imóveis e de infraestruturas indispensáveis para que se efetive a metropolização e a valorização do espaço metropolitano, engendrando essas morfologias. Conforme Lencioni, “(...) a valorização imobiliária que acompanha o espraiamento territorial da metrópole se constituiu numa das principais estratégias para a produção e concentração da riqueza social, uma vez que o predomínio da descontinuidade é estratégico para a reprodução do capital.” (2011, p.55).

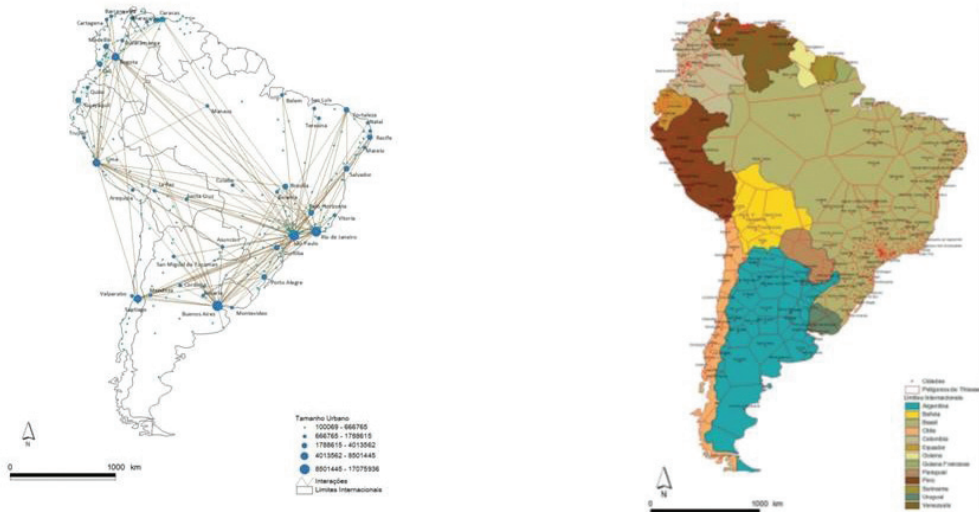
Ocorre, pois, um novo ciclo capaz de enfrentar as contradições que comprometem a reprodução do capital. Ciclo fundado, desta vez, na importância dos negócios imobiliários. A dinâmica de expansão das metrópoles e aglomerações e a configuração de arranjos espaciais com maior escala territorial são fundamentais para a acumulação do capital, pois o espraiamento territorial, a descontinuidade da ocupação, a extensão de infraestruturas e da oferta de serviços e equipamentos são estratégicos para essa reprodução, revitalizando a noção de espaço-mercadoria (LENCIONI, 2011).

### 3.4. CONSTITUIÇÃO DE POLARIDADES E SISTEMAS URBANOS

Sob tais lógicas, as cidades e particularmente as configurações identificadas encontram-se em processo de expansão física e qualificação dos espaços urbanos. Seu solo se valoriza a partir da extensão da oferta de infraestruturas, sofisticação de equipamentos e serviços, aperfeiçoamento e ampliação de funções e atividades desenvolvidas, resultando no reforço de suas respectivas centralidades e alguns reposicionamentos favoráveis na escala hierárquica das redes de cidades do subcontinente. Considera-se como um dos principais atributos desses centros o exercício da função de capital nacional ou capital das instâncias intermediárias dos países (estados, províncias ou departamentos), pois agregam atividades de gestão do território que se complementam com outras funções urbanas de maior especialização, criando condições que ativam conexões e interação entre centros.

Importantes estudos destacam os centros já citados, enquanto identificam outros de menor, porém, relevante importância na rede urbana sul-americana. Destaca-se o trabalho de Egler (2015), realizado com base em informações sobre fluxos das principais interações urbanas em escala supranacional. O autor trabalha várias metodologias, das quais se seleciona a aplicação do modelo gravitacional e da interpolação espacial (polígonos de Thiessen) (figura 5).

FIGURA 5 - PRINCIPAIS INTERAÇÕES URBANAS NA ESCALA SUBCONTINENTAL -  
 MODELO GRAVITACIONAL E INTERPOLAÇÃO ESPACIAL  
 (POLÍGONOS DE THIESSEN)  
 AMÉRICA DO SUL - CIRCA 2000



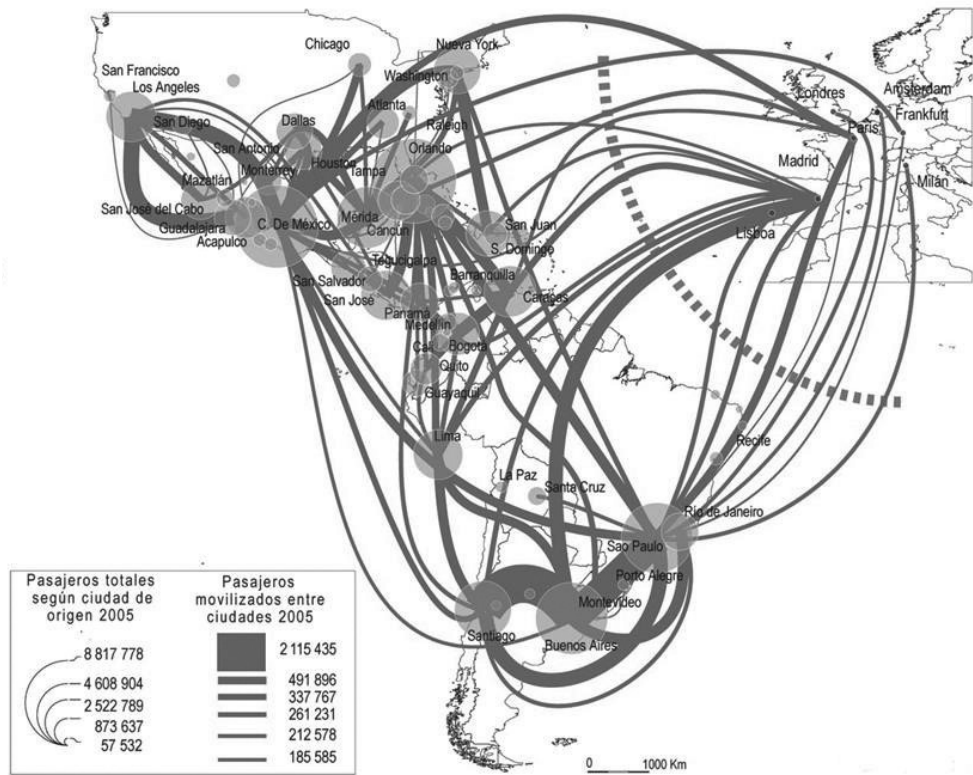
FONTE: Circa 2000.

Extraído de Egler (2015, p.70 e 73).

Enquanto as interações reforçam as principais centralidades, a leitura dos polígonos registra que as fronteiras entre países se tornam inexpressivas na comunicação entre centros e pequenos povoados, particularmente em regiões de ocupação mais dispersa. No interior do subcontinente, como na Amazônia, os inúmeros povoados registram fluxos migratórios e intensa comutação entre países limítrofes, indicando que, a despeito da fragmentação e da aparente desintegração dessa porção do território, a interação entre os povos é uma constante. Grandes aglomerações transfronteiriças reproduzem a mesma condição de porosidade nas fronteiras. Cidades próximas à fronteira demarcam áreas de influência comum, ao mesmo tempo que funcionam como conectores na estrutura urbana subcontinental, como é caso de Manaus, Cuiabá, San Miguel de Tucumán, Mendoza, Iquitos, Santa Cruz e Bucaramanga (EGLER, 2015).

Montoya (2009) aponta acentuados fluxos interurbanos de passageiros com a América do Norte e Europa, mas também relevantes movimentos entre as principais metrópoles latino-americanas (figura 6). No âmbito da América do Sul, destaca os fluxos entre Buenos Aires, Santiago e São Paulo.

FIGURA 6 - FLUXOS INTERURBANOS DE PASSAGEIROS  
AMÉRICA LATINA - 2005



FUENTE: UN, 2005  
Extraído de Montoya, 2009, p.19, modificado por los autores.

Extraído de Montoya (2009, p.19).  
FONTE: ONU, 2005.

Esses trabalhos conduzem à compreensão de que a rede urbana do subcontinente encontra-se em estruturação, fortemente apoiada nas centralidades principais. Evitam aproximar-se de definições mais acabadas que levem a sistemas urbanos. Já o Relatório sobre o Estado das Cidades da América Latina e o Caribe (ONU, 2012) propôs a compartimentação da América do Sul em três sistemas urbanos: (i) o “Brasil”; (ii) o “Cone Sul”, englobando Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai; e, o “Arco Andino Equatorial”, abrangendo os demais países do subcontinente. Observa-se que essa compartimentação é bastante genérica e não incorpora especificidades fundamentais à compreensão da organização do território sul-americano.

Juntos, os resultados de todos esses estudos em muito contribuíram a uma formulação própria, ainda em discussão, e permitiram antecipar um esboço preliminar de sistemas urbanos regionais na América do Sul. Vislumbram-se cinco conjuntos identificados na pesquisa em andamento, organizados a partir de uma trama urbana sustentada por áreas de maior densidade e grandes espaços de rarefação, condicionados pela presença de relevantes marcas geográficas (figura 7).



FIGURA 7 – SISTEMAS URBANOS REGIONAIS  
AMÉRICA DO SUL – 2015  
(ESBOÇO PRELIMINAR PARA DISCUSSÃO)



FONTE: Organizado pela autora.

Duas áreas de alta densidade e complexidade comandam o que se chama “sistema andino-caribenho” (articulado por Bogotá, Caracas, Guayaquil/Quito) e “sistema do centro-sul brasileiro” (comandado por São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília/Goiânia). Outras duas áreas de maior extensão e média densidade compõem o “sistema do cone sul” (polarizado por Buenos Aires, Santiago, Assunção, Montevideo, La Paz, Santa Cruz e Lima) e o “sistema do nordeste brasileiro” (articulado pelo cordão metropolitano de Salvador, Recife, Fortaleza e inclusive Belém, no norte do país). Um conjunto de baixa densidade reúne cidades do norte do Brasil, sudeste venezuelano e as capitais do Suriname, Guiana e Guiana Francesa, sem configurar de fato um sistema articulado, mas em luta contra as dificuldades de comunicação, que criam limitações

à conectividade e que levam a condições de semi-isolamento. Os espaços de rarefação identificados correspondem às áreas de povoamento recente e disperso na Amazônia, porções do Atacama, Chaco paraguaio, Patagônia e região austral.

As metrópoles principais, São Paulo, Rio de Janeiro e Buenos Aires, garantem integração com a ampla rede de cidades dos diferentes países. Voltadas ao Atlântico, historicamente mantêm relações fortes com a Europa e a América do Norte, o que as consolida nas posições superiores da hierarquia urbana. São elas os nós sul-americanos das redes mundiais de cidades (Sassen, 1998). No entanto, as relações abertas pelos países asiáticos vêm fortalecendo novas conexões e podem reposicionar num futuro próximo algumas das demais cidades, particularmente as capitais nacionais de países voltados ao Pacífico.

### 3.5. ALGUMAS TENDÊNCIAS

Em todos esses sistemas, a metropolização é a principal vertente da urbanização, tendo como perspectiva sua continuidade com concentração e crescimento concentrado/expandido, ao mesmo tempo em que se disseminam as características metropolitanas por categorias diversas de aglomerados. Devem seguir ampliando-se as porções densamente povoadas e surgirão poucas, porém, importantes novas aglomerações no interior do subcontinente. Assim, consolidam-se antigas centralidades, particularmente as privilegiadas pela função de gestão do território, e emergem novas, fundamentalmente em áreas de expansão da fronteira econômica e implementação de grandes projetos de infraestrutura – algumas efêmeras.

Nesse processo, redesenha-se a espacialidade mais expandida, descontínua e mais complexa, articulando espacialmente conjuntos de aglomerações e configurando grandes territórios regionais, com elevada mobilidade da população, inclusive nas regiões de fronteiras. Nessas, como focos de interação cotidiana, perpassadas pelas migrações e comutação transfronteiriça, poderão se desenvolver aglomerados urbanos bi ou trinacionais.

Tais características morfológicas do urbano contemporâneo evidenciam o anacronismo entre fenômenos espaciais de natureza extensiva, particularmente o metropolitano, e a estrutura federativa dos países, fundada em unidades autônomas,

em alguns casos incluindo o município entre as instâncias político-administrativas da estrutura do Estado. Ademais, pontuam um elenco de problemas sociais e econômicos que resultam da difícil tarefa de execução de funções públicas de interesse comum entre instâncias da federação, o que torna urgente organizar uma sistemática de governança, pautada no planejamento e gestão interfederativa, participativa e capaz de enfrentar os problemas sociais e ambientais acumulados, a crescente desigualdade e a fragmentação territorial da região. No caso das morfologias transfronteiriças, lacuna ainda maior se agudiza diante da carência de políticas nacionais e internacionais de integração regional.

No conjunto do território, constata-se que nem todas as aglomerações e arranjos espaciais se beneficiam de sistemas de transporte e comunicação que garantam conectividade e mobilidade. Alguns, pela falta dessas condições, mantêm um padrão de crescimento e expansão pouco notáveis, enquanto outros exploram e otimizam sinergias, constituindo configurações espaciais superlativas. Pode-se inferir que nos sistemas vislumbrados, e mesmo no interior deles, devem persistir as disparidades territoriais na distribuição de centros, com maior adensamento e fragmentação nas áreas já mais adensadas.

Diante dessas tendências, a configuração de sistemas urbanos efetivamente articulados ainda depende de políticas públicas e investimentos que garantam a circulação e a fluidez entre centralidades, independentemente das fronteiras entre países. As características de cada conjunto apontado exigirão diferentes estratégias de intervenção, compatíveis com cada escala da urbanização e com a interação entre as diferentes escalas. Estratégias essas que mobilizem recursos a políticas articuladas, voltadas a estreitar relações, a consolidar a base econômica dos centros e suas áreas de influência e à integração regional do subcontinente.

Em conclusão, pode-se afirmar que uma rede urbana sul-americana se encontra em construção, enfrentando e superando as dificuldades impostas pelas dimensões continentais de alguns países e pelo ritmo acelerado das transformações econômicas e sociais. A expansão e a ocupação de novas fronteiras, com a emergência de cidades e aglomerações, aproximam países vizinhos e, aos poucos, reforçam os laços de interação entre seus centros. Tais relações intensificadas podem eliminar o caráter fragmentado atual do sistema urbano do subcontinente e fortalecer os vínculos entre os nós da rede

de cidades, vindo a consolidar um sistema mais diversificado e menos assimétrico, portanto, mais apto ao desenvolvimento, à efetivação de políticas urbanas e regionais e à prática da gestão cooperada entre as várias instâncias nacionais e subcontinentais.

#### 4. COMO PENSAR O URBANO NA AMÉRICA DO SUL?

Trata-se de um urbano diverso, concentrado, denso, móvel, desigual, conectado, excludente, por vezes disperso; organizado em sistemas de cidades que interatuam, que enfrentam fronteiras nacionais e geográficas. Um urbano que desafia a teoria urbana, por exigir novos enfoques de ordem epistemológica; e, que traz a reboque políticas públicas descontextualizadas e geridas com pouca austeridade.

Pelas características que apresenta, recorrentemente esse urbano é nominado por categorias compostas - “urbano-metropolitano”, “urbano-regional”, “cidade-região”, “região-urbana”, “cidade-rede”, entre outras que expressam sua extensão no território (planetarização?). Tais nomenclaturas compostas não correspondem à soma das duas partes que integram seu nome, tampouco à articulação entre elas, mas a uma nova totalidade com qualidades distintas das que aparecem nos dois termos de origem (LENCIONI, 2014b). No entanto, a abordagem teórica as considera sem uma clara compreensão de seus conteúdos; tampouco as relacionam entre si, ou com a totalidade do território, o que impõe uma profunda e urgente revisão teórica, conceitual e metodológica para sua análise.

Lencioni (2006) questiona se essa nova forma urbana poderia seguir sendo considerada como uma “cidade”, pois a metropolização contemporânea deve ser compreendida como uma verdadeira metamorfose do processo de urbanização. De Mattos reconhece que estamos frente a um fenômeno de outra natureza, pois ocorre a evolução de um fenômeno urbano complexo que resulta de dois processos entrelaçados: “(...) por una parte, una extendida descentralización desde las grandes ciudades hacia áreas adyacentes y, por otra, la interconexión de pueblos pre-existentes cuyos territorios quedan integrados por nuevas capacidades comunicacionales.” (DE MATTOS et al., 2012, p.5).

Tais processos e mudanças na morfologia urbana seguem alimentando polêmicas entre pesquisadores. Qual a forma urbana da metrópole latino-americana? Cidades sem forma ou em movimento de expansão tentacular ao longo de eixos? Cidades sem centro ou com a centralidade principal fortalecida e expandida até centralidades secundárias? A metáfora da “angelinização”<sup>3</sup> das metrópoles se cumpre ou se opõe ao que se sucede na América do Sul? Ou se justapõe a processos de expansão e recomposição de centralidades, com recentralização associada à policentralização, constituindo um padrão regional de configuração urbana? O que condiciona as peculiaridades das morfologias metropolitanas/urbanas dos países sul-americanos? Seriam novas categorias espaciais? Ou um modelo comum de transformação de antigas cidades, movido pelas práticas atualizadas de acumulação do capital?

Conforme Cuervo (2010), observa-se um ponto de similaridade na evolução recente das metrópoles sul-americanas. Nos últimos 30 anos, por variadas circunstâncias, todas passaram por trajetórias econômicas e políticas que as aproximaram em esforços e resultados, e na presença de novas estruturas e novas morfologias urbanas. No presente, vivem “algo totalmente nuevo, inédito” (CUERVO, 2010, p.7). Além do mais, deve-se ter em conta que “cada ciudad nunca es idéntica a sí misma, no es lo que fue ni lo que será. Sin embargo, su ritmo de cambio es tan disparate que así como por momentos el tiempo pareciera detenerse, hay otros de vértigo y mutación extrema. Estamos en un momento especial, renaciendo de nuestras propias cenizas” (Idem).

Entre mutações e renascimentos, ainda há muito a ser compreendido, e cabe aos pesquisadores seguir o caminho do conhecimento, caracterização e delineamento dos padrões e das particularidades das metrópoles sul-americanas. Pesquisas recentes inseriram esses contextos complexos em suas agendas, mas ainda não adequaram seu referencial teórico-metodológico, tampouco seus instrumentos e bases de dados, para a investigação empírica do urbano “planetarizado”. Ao mesmo tempo, formuladores de políticas ainda se debatem para dar centralidade a um urbano que desconhece fronteiras político-administrativas e permanecem manietados por ferramentas de gestão de conteúdo conservador. Sob tal cenário, como enfrentar o desafio de elevar

---

3 Expressão tomada da dinâmica de expansão urbana de Los Angeles (ver DE MATTOS, 2005).

a qualidade de vida e promover a gestão da diferença? Como incorporar na análise o caráter político do espaço urbano, em constante disputa, instrumentalizado pelo capital e mediado ideologicamente? Como disseminar a concepção de um urbano em contínua reconstrução como lugar, meio e resultado de relações de poder?

Outras questões voltam-se a especificidades do subcontinente. O que ocorre em comum e que padrões podem ser extraídos dos países sul-americanos em suas dinâmicas territoriais? Como as novas categorias espaciais urbanas vêm provocando mudanças nas relações centro-periferia? Que transformações as inversões em grandes projetos de integração provocaram ou provocarão no território e no sistema de cidades? Políticas de Estado vêm favorecendo tais processos e sustentando seus desdobramentos e as relações entre centros em todos os países?

Diante desse conjunto de interrogações, postulam-se prementes desafios:<sup>4</sup>

Desafios teórico-metodológicos:

- Redefinir o objeto do investigador frente a novas dinâmicas territoriais em suas escalas ampliadas; evitar a particularização na escala intraurbana; considerar as relações inter e intraescalares, os fluxos e conexões interurbanas, com destaque à comutação e à mobilidade.
- Desenvolver metodologia e organizar equipes em rede para investigar, comparar, classificar, identificar semelhanças ou distinções, buscar detalhes e compreender padrões gerais; comparar características comuns, identificar singularidades, reconhecer os processos em sua pluralidade e particularidade. Aproximar conceitos e noções, parâmetros e critérios, e também concepções sobre o que é uma cidade, uma metrópole, um sistema urbano, uma região em suas várias categorias.

---

4 As proposições deste item, além de conclusões preliminares da pesquisa citada, pautam-se em uma busca da autora em publicações dos seminários internacionais da Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII), para uma abordagem em evento comemorativo dos 20 anos da RII, em Monterrey, 2013 (ver MOURA, 2013).

- Solicitar a instituições produtoras de informações maior compatibilidade na oferta de dados dos países, seja de ordem metodológica ou temporal, adequando-os a estudos comparativos, seja de ordem de agregação, tornando-os compatíveis às novas configurações espaciais de dimensão regional.
- Ensaiar tendências regionais e sobre as categorias de cidades que se desenham nesse cenário; extrair o universal do singular, a semelhança e a repetição na variedade, sem perder a perspectiva do território em sua totalidade.
- Avançar na construção de uma teoria urbana que explique, a partir da realidade social das cidades sul-americanas, suas particularidades e diferenças; uma teoria que dialogue com a formulação teórico-conceitual e metodológica da literatura internacional.

Desafios para políticas públicas territoriais:

- Estimular e subsidiar a formulação de políticas que compreendam e incorporem estratégias às mudanças que se impõem na configuração de extensos territórios urbanos (aglomerações urbanas/metropolitanas; arranjos espaciais; cidades em rede; aglomerações transfronteiriças etc.).
- Estreitar diálogo com o Estado para oferecer e adequar elementos empíricos que subsidiem a redefinição de políticas urbanas, regionais, de ordenamento territorial, e os instrumentos para gestão urbana e regional.
- Estimular o surgimento de políticas de Estado para o território, que assimilem as perspectivas regional e urbana em suas mutações, integrando o ordenamento territorial a políticas de desenvolvimento econômico regional, como caminho fundamental para alcançar harmonia e equidade na totalidade do subcontinente sul-americano.
- Mais que isso, enfrentar teoricamente e empiricamente esse novo cenário urbano, que confronta as práticas cotidianas para a governança e a formulação de políticas, posto que se planetariza, transpassa as várias escalas federativas e não contempla uma concepção efetiva de integração territorial.

Conclui-se, assim, que, ao se considerar a totalidade do território sul-americano, encontra-se uma rede urbana em construção, com permanências históricas na

hierarquia, mas mudanças sensíveis na natureza das configurações urbanas sob as quais se organiza. São grandes aglomerações, que guardam entre si bastante similaridade nos diferentes países, populosas, densas, que articulam arranjos espaciais com elevada mobilidade multidirecional, com a ocupação expandindo-se preponderantemente nos vetores ao longo de vias e rodovias (eixos lineares/redes complexas) – dinâmica que possui lógicas e resultados similares.

Há que se aproximar visões sobre o urbano dos vários países, comparar dinâmicas, processos e resultados, para extrair sínteses compatíveis à totalidade ou às regiões que se relacionam na unidade sul-americana. Sem apartar-se do conhecimento universal, há que se aprofundar o conhecimento particular e democratizar as condições de sua aplicação na formulação de políticas e na participação. Principalmente, há que se reafirmar o compromisso de não somente conhecer as lógicas que movem as dinâmicas urbanas, mas refletir a respeito das formas de enfrentamento de problemas e das possibilidades de desencadear mudanças verdadeiras, que garantam autonomia e equidade à sociedade sul-americana.

## REFERÊNCIAS

- ALFONSO P., W. H. **Regiones urbanas: una nueva realidad internacional.** s.d. Disponível em: <[http://www.urosario.edu.co/urosario\\_files/c9/c998d3e3-2c0a-4e05-ade7-056002a2a6e9.pdf](http://www.urosario.edu.co/urosario_files/c9/c998d3e3-2c0a-4e05-ade7-056002a2a6e9.pdf)> Acesso em: 23/10/2014.
- ASCHER, F. **Metápolis ou l'avenir dès villes.** Paris: Ed. Odile Jacob, 1995.
- BOURNE, L.S.; SINCLAIR, R.; DZIEWONSKI, K. (Ed.). **Urbanizations and settlement systems.** International perspectives. Oxford University Press, 1984.
- BRENNER, N. Introduction: urban theory without an outside. In: BRENNER, N. (Ed.). **Implosions/explosions.** Towards a study of planetary urbanization. Berlim: Jovis, p.14-32, 2013.
- CARRILLO ESTEFA, N. Los sistemas de ciudades de América Latina en el contexto de la metropolización. VI Seminario Internacional de la Red de Investigadores sobre Globalización y Territorio. **Anais.** Rosario, mai. 2001. [CD-Rom].



CELADE. **Base de dados distribuição espacial da população e urbanização na América Latina e Caribe** (DEPUALC). Centro Latino-americano e Caribenho de Demografia – Divisão de População da Cepal, 2009.

CEPAL. **Población, territorio y desarrollo sostenible**. Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo, Ecuador, 2012, 243 p.

CHAVES, L.F. The settlement system of Venezuela. In: BOURNE, L.S.; SINCLAIR, R.; DZIEWONSKI, K. (Ed.). **Urbanizations and settlement systems**. International perspectives. Oxford University Press, p.432-451, 1984.

CHIARELLA QUINHOES, R. **La ciudad internacional**. Otro enfoque de planificación y gestión territorial. 23 abr. 2012, 22 p. [Não publicado]

CICCOLELLA, P.; VECSLIR, L. **Nuevos espacios del terciario y transformación metropolitana en Buenos Aires**. XI Seminario Internacional de la Red de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Mendoza, 28-30 out. 2010. [CD-Rom]

CUERVO, L.M. **La primauté urbaine en Amérique Latine**. Une étude historique-comparative. 2 v., 703 p. Tese de doutorado. Université Paris XII, Paris, 1990.

\_\_\_\_\_. América Latina: metrópolis en mutación. XI Seminario Internacional de la Red de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Mendoza, 28-30 out. 2010. [CD-Rom] DAVIDOVICH, F. Brazilian urban settlement. In: BOURNE, L.S.; SINCLAIR, R.; DZIEWONSKI, K. (Ed.). **Urbanizations and settlement systems**. International perspectives. Oxford University Press, p. 415-431, 1984.

DE MATTOS, C. A. Crescimento metropolitano na América Latina: Los Angeles como referência? In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. **Economia e território**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2005.

\_\_\_\_\_. **Gobernanza neoliberal, financiarización y metamorfosis urbana en el siglo XXI**. Conferência apresentada no XIII Seminário Internacional da Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII). Salvador, 1-4 set. 2014. [Não publicado]

\_\_\_\_\_ et al. Notas sobre una falsa disyuntiva: redefinición de las áreas centrales v/s dispersión urbana. Tendencias recientes, evidencia empírica. **Documento de trabajo Fondecyt nº1110387**. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. PUC Chile, Santiago, 2012.

DESCHAMPS, M.V.; MOURA, R.; SIEBERT, C. Adensamento da comutação no arranjo urbano-regional leste catarinense. XVI ENANPUR. **Anais**. Belo Horizonte, mai. 2015.

EGLER, C.A.G. Referenciais básicos para uma metodologia de identificação do sistema urbano da América do Sul. IPEA. **Rede urbana e integração produtiva no Brasil e na América do Sul**. Relatório de Pesquisa. Convênio IPEA, CEPAL, IPARDES. Brasília, IPEA, p.47-90, 2015.

EMPLASA. **Estudo da morfologia e da hierarquia funcional da rede urbana paulista e regionalização do Estado de São Paulo**. Documento 1 - Metodologia. São Paulo: SEP, EMLASA, SEADE, 2011.

IBGE. **Região de influência das cidades - Regic 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Ed. Moraes, 1991.

LENCIONI, S. **A formação de uma megalópole em curso? Rio de Janeiro e São Paulo**. XIII Seminario Internacional da Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII). Salvador, set. 2014, 2014a.

\_\_\_\_\_. **A governança urbano-metropolitana: os desafios interinstitucionais e interdisciplinares**. Palestra em mesa-redonda promovida pela ANPUR na 66.<sup>a</sup> Reunião Anual da SBPC, Rio Branco, 23/07/2014, 2014b.

\_\_\_\_\_. Referências analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana. In: \_\_\_\_\_; VIDAL-KOPPMANN, S.; HIDALGO, R.; PEREIRA, P.C.X. (Orgs.) **Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago**. São Paulo: FAUUSP, 2011.

\_\_\_\_\_. Da cidade e sua região à cidade-região. In: SILVA, J. B.; LIMA, L. C.; ELIAS, D. (Org.). **Panorama da geografia brasileira**. São Paulo: Annablume, 2006.

MAZZEI, E. **Rivera (Uruguay) - Sant’ana (Brasil): identidad, territorio e integración fronteriza**. VI Seminario Internacional de la Red de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Rosario, mai. 2001. [CD-Rom].

MONTOYA, J. W. Globalización, dependencia y urbanización: la transformación reciente de la red de ciudades de América Latina. **Revista de Geografía Norte Grande**, n. 44, p. 5-27, Santiago, 2009.

MOURA, R. **Urbanização e aglomerações urbanas na América do Sul**. IPEA, Linha de Pesquisa Rede Urbana e Território, Relatório 6, 20/02/2015.

\_\_\_\_\_. **Transformaciones territoriales y red de ciudades: prioridades en materia de investigación urbano-regional para los próximos años en América Latina**. Seminario Internacional Conmemorativo del 20 Aniversario de la RII: “La investigación urbano-regional en Iberoamérica ante la crisis mundial: problemas, desafíos, prioridades”. Monterrey, out.

2013. Disponível em: <[http://www.rii.sei.ba.gov.br/anais/20\\_aniversario/8\\_completo\\_1\\_moura.pdf](http://www.rii.sei.ba.gov.br/anais/20_aniversario/8_completo_1_moura.pdf)>

\_\_\_\_\_. **Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba.** Tese (Doutorado em Geografia), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

\_\_\_\_\_; CARDOSO, N.A. **A aglomeração urbana transfronteiriça de Foz do Iguaçu (BR), Ciudad del Este (PY) e Puerto Iguazú (AR).** IV Seminario Internacional de la Red de Investigación sobre Áreas Metropolitanas de Europa y América Latina – RIDEAL. Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, mai. 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. **World urbanization prospects: the 2014 revision.** CD-ROM Edition (tabelas em excel). Disponível em: <<http://esa.un.org/unpd/wup/CD-ROM/Default.aspx>> Acesso em: 12/11/2014.

\_\_\_\_\_. Habitat. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. **Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012.** Rumbo a una nueva transición urbana. Habitat, ago. 2012, 196 p.

PRADILLA COBOS, E.; GALVÁN, F.J.M.; MÁRQUEZ, L. **Cambios económicos y morfológicos en la zona metropolitana del Valle de México.** XI Seminario Internacional de la Red de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Mendoza, 28-30 out. 2010. [CD-Rom].

PRADO SALMON, F.; GANDARILLAS, E.; SALEME, S. **Expansión metropolitana y competitividad en una ciudad emergente del Sur: El caso de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.** VI Seminario Internacional de la Red de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Rosario, mai. 2001. [CD-Rom].

RAMIREZ, J.B. **La conformación de hecho del sistema metropolitano binacional Cúcuta – San Cristóbal.** XII Seminario Internacional de la Red de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Belo Horizonte, out. 2012.

RODRÍGUEZ VIGNOLI, J. **Migración interna y sistema de ciudades en América Latina y el Caribe.** Intensidad, patrones, efectos y potenciales determinantes, censos de la década de 2000. Serie Población y Desarrollo. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la CEPAL. Santiago de Chile, 2011.

\_\_\_\_\_; GONZÁLEZ, D.; MARTÍNEZ, J. **Población, territorio y desarrollo sostenible.** CEPAL: CELADE, 2012, 273 p.

- \_\_\_\_\_; VERA, S.T.; POSADA, S.G.; OSPINA, M.A.R. **Eje cafetero, territorio inteligente.** Caracterización de las tipologías de ocupación territorial de los municipios de la ciudad región Eje Cafetero a partir de la clasificación de suelo. XI Seminario Internacional de la Red de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Mendoza, out. 2010. [CD-Rom].
- SASSEN, S. **As cidades na economia global.** São Paulo: Studio Nobel. (Série Megalópolis), 1998.
- SCOTT, A.J.; AGNEW, J.; SOJA, E.W.; STORPER, M. Cidades-regiões globais. **Espaço e Debates**, n.41, p.11-25, 2001.
- VEIGA, D. **Crecimiento económico, globalización y fragmentación socio territorial en Maldonado.** XII Seminario Internacional da Red de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Belo Horizonte, out. 2012.
- VELTZ, P. **Mondialization. Villes et territoires. L'économie d'archipel.** Paris: Presses Universitaires de France, 1996.

## NOTAS SOBRE ESTUDOS URBANOS COMPARADOS: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE AS PROPRIEDADES DE POSIÇÃO, SITUAÇÃO E TRAJETÓRIA NA COMPARAÇÃO ENTRE METRÓPOLES

---

*José Ricardo Vargas de Faria<sup>1</sup>*

As reflexões apresentadas neste texto resultaram do convite para participar como debatedor do Colóquio em Estudos Urbanos Comparados, realizado em outubro de 2015 em Curitiba, no âmbito da pesquisa “Para além das metrópoles globais: análise comparada das dinâmicas metropolitanas em metrópoles secundárias no Brasil (Curitiba) e na Argentina (São Miguel de Tucumán)”, realizado com o apoio da CAPES, por meio do Programa de Cooperação CAPES/MINCYT (Brasil-Argentina).

A incumbência era debater os resultados das pesquisas, apresentados, via de regra, por artigos elaborados em pares entre pesquisadores brasileiros e argentinos, que agora compõem essa publicação, em diversos temas específicos: localização e internacionalização de centros comerciais e de serviços, marcos legais e institucionais, paisagem urbana, mobilidade, produção de condomínios residenciais e processos de gestão e participação. À medida que os estudos que comparavam Curitiba e San Miguel de Tucumán foram apresentados, saltavam aos olhos as diferenças e similaridades gerais entre as metrópoles.

---

1 Professor do Departamento de Transportes e dos Programas de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba. Pesquisador e vice-líder do Grupo de Pesquisa em Economia Política do Poder e Estudos Organizacionais (EPPEO). Doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

A conhecida dificuldade dos Estudos Comparados, nomeadamente a de saber o que se pode comparar, foi, pelos trabalhos apresentados, enfrentada com cuidado e rigor. Os trabalhos, no entanto, também suscitaram questionamentos teóricos e metodológicos que sugerem contribuições para o campo dos estudos urbanos e regionais, especialmente para a compreensão do fenômeno metropolitano.

As considerações que serão apresentadas a seguir procuram sintetizar os principais aspectos abordados no debate. Quanto à forma, o texto não se estrutura como resultado de reflexão teórica amadurecida, contém poucas indicações bibliográficas e não se propõe a revisar o estado da arte dos estudos urbanos comparados em termos metodológicos ou teóricos. Constitui-se, portanto, mais propriamente como um conjunto de anotações e, eventualmente, ensaia hipóteses e formulações sobre as pesquisas desenvolvidas que podem ser confirmadas ou refutadas no próprio desenvolvimento dos estudos encampados pelos pesquisadores.

As anotações foram inspiradas em reflexão de Bourdieu (2005), que discute o conjunto de propriedades relacionadas à análise estrutural para propor a noção de distinção como elemento-chave da compreensão das classes sociais em uma sociedade estratificada. Preparando o terreno para discutir a distinção entre classes, o autor apresenta três grupos de propriedades que devem ser consideradas nas comparações ou análises relacionadas às estruturas ou às suas partes: Propriedades de Posição, Propriedades de Situação e Propriedades de Trajetória. Tais propriedades são dissociadas apenas como recurso analítico, pois diversas propriedades de situação, por exemplo, decorrem da posição de determinada parte no conjunto de relações que são estabelecidas com as outras partes das estruturas sociais.

Em exemplo análogo ao utilizado pelo autor, uma metrópole não pode ser compreendida de maneira dissociada da rede de relações sociais e econômicas que estabelece com outras metrópoles ou áreas de influência, e algumas de suas propriedades são definidas a partir da sua posição relativa nesta rede. Há, contudo, propriedades que, apesar de relacionadas, não são relativas, definindo aspectos não diretamente determinados pela posição, mas pela situação. Assim, metrópoles que ocupam posições semelhantes em estruturas distintas podem compartilhar propriedades comuns de posição e se distinguir em termos de situação. A pesquisa desenvolvida

nessa cooperação Brasil e Argentina propõe a realização de estudos comparativos entre metrópoles secundárias. Ora definidas como secundárias, as metrópoles de Curitiba e San Miguel de Tucumán compartilham uma posição na hierarquia da rede urbana, mas se distinguem em diversas características como população, área urbanizada, densidade demográfica etc. Ainda que essas características decorram em parte da inserção nas respectivas redes urbanas, não podem ser reduzidas às propriedades de posição.

Além dessas propriedades, Bourdieu (2005) destaca outras que são determinadas pela trajetória ou pelo movimento ascendente ou descendente na hierarquia das estruturas analisadas. Assim, metrópoles em crescimento (econômico ou demográfico, por exemplo) podem compartilhar características comuns, ainda que distintas em termos de suas situações ou posições nas redes urbanas.

Para efeito dos estudos urbanos comparados, a atenção a essas propriedades pode evitar comparações impróprias. Mais importante, contudo, é que permite colimar objetos em contextos distintos, aspecto fundamental, considerando que o fenômeno urbano – assim como de modo geral as relações sociais – não é passível de ser “isolado em laboratório” de tal maneira que todas as variáveis estivessem sob controle e apenas aquelas que se desejasse compreender fossem alteradas para análise dos efeitos.

Diversos aspectos apresentados nos resultados das pesquisas ilustram e consideram essas diferentes propriedades. Maurício Polidoro e Silvia Alicia Politi abordam justamente as diferentes características que definem regiões ou áreas metropolitanas no Brasil e na Argentina, em seus aspectos normativos, institucionais e socioespaciais.

No trabalho “Papel da mobilidade na escala intraurbana”, Dalva Natália Gomes Paese mostra que as características socioeconômicas das populações de San Miguel de Tucumán e Curitiba podem explicar as diferenças entre os níveis de motorização identificados nas respectivas cidades, ao passo que a caracterização como área metropolitana no contextos das hierarquias urbanas é um elemento importante para compreensão dos processos de deslocamento, especialmente os deslocamentos pendulares, nas aglomerações estudadas. Ainda que as diferenças entre a complexidade das atividades nas respectivas metrópoles apontem para maior ou menor dependência do polo, implicando a diversificação dos deslocamentos, é comum a característica de atração exercida pelos centros, concentrando os destinos dos diferentes deslocamentos.

Na análise das experiências participativas nos processos de planejamento urbano e orçamento, Elena Justen Brandenburg, Patricia Alejandra Herrero Jaime e Rodolfo dos Santos Silva destacam o papel que a legislação nacional, decorrente de um processo de institucionalização de experiências participativas, cumpre no caso brasileiro em relação ao fomento da gestão democrática. No caso argentino, a despeito da inexistência de regulamentação em nível nacional, os processos de planejamento registram a emergência de movimentos e organizações que reivindicam a participação. Apesar das diferenças normativas, constatou-se que a participação é ainda incipiente nos dois casos, com a identificação de atores sociais emergentes que indicam a necessidade de compreensão mais detalhada das propriedades específicas que caracterizam os processos de mobilização e organização social nas metrópoles estudadas.

Se é possível constatar, como demonstram Anna Paula Scherer Lino e Ana Caroline de Oliveira Chimenez, que as redes internacionais de autosserviço e de shopping centers operam similarmente em metrópoles regionais, também se constata diferenças entre os papéis e as formas de atuação das redes locais em cada metrópole. Assim, a posição estrutural das metrópoles nas economias nacionais e, seguramente, também no processo de mundialização pode explicar o *modus operandi* das redes internacionais: aquisição e fusão de empresas do setor, alteração das características de serviço, diversificação de produtos com inserção de marcas próprias e segmentação de mercado. As similaridades neste tema entre Curitiba e Tucumán denotam que, apesar das diferenças entre as estratégias de cada rede, a internacionalização das redes de autosserviço e de shopping centers produz consequências comuns para as metrópoles inseridas de modo semelhante nas respectivas redes de cidades.

Por outro lado, algumas propriedades de situação relacionadas à complexidade da estratificação econômica do espaço intraurbano, que se diferenciam entre Curitiba e Tucumán, também produzem efeitos distintos na localização das unidades de autosserviço e de shopping centers – com consequências para os processos de produção de novas centralidades – e na importância que adquirem as redes locais ou regionais na economia das metrópoles comparadas.

Com o objetivo de comparar os processos de produção do espaço urbano a partir dos condomínios residenciais fechados, Gleyton Robson da Silva propõe alguns



aportes teóricos preliminares que indicam a necessidade de analisar concomitantemente propriedades de situação (grupos responsáveis pela construção e venda dos condomínios; proximidade em relação às vias regionais; tipos de condomínios), de posição (relação com atividades e empreendimentos no contexto das funções econômicas que caracterizam a inserção das metrópoles nas redes urbanas) e de trajetória (temporalidade do surgimento dos condomínios residenciais fechados, movimento de homogeneização dos espaços e/ou de periferização) para compreender o fenômeno da segregação espacial e retração do espaço público nas metrópoles consideradas.

María Paula Llopartre Frenzel e Patricia Alejandra Herrero Jaime enfatizam deliberadamente a trajetória das experiências e práticas de planejamento nas duas metrópoles, analisando as similaridades históricas entre os planos mais antigos, de caráter normativo e tecnocrático, e os mais recentes, com intenções de participação cidadã. Apesar de ambas as trajetórias apontarem para avanços na consideração dos processos de metropolização, ainda se restringem fortemente aos limites administrativos municipais e pouco incorporam aspectos de gestão da paisagem com efetiva participação popular.

Em resumo, cada um dos estudos resultantes da pesquisa “Para além das metrópoles globais: análise comparada das dinâmicas metropolitanas em metrópoles secundárias no Brasil (Curitiba) e na Argentina (São Miguel de Tucumán)”, compilados nesta publicação, aporta contribuições importantes para a compreensão, não apenas do fenômeno metropolitano, mas, adicionalmente, das potencialidades dos estudos urbanos comparados para o desenvolvimento do campo científico do planejamento urbano e regional e da geografia urbana. As anotações arroladas neste texto pretenderam enfatizar algumas dessas contribuições, mas não as apresentam de maneira exaustiva. A leitura dos trabalhos, seguramente, despertará outras interpretações e conclusões.

## REFERÊNCIAS

- BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 2005.
- BRANDENBURG, E. J.; JAIME, P. A. H. Análise crítica das experiências participativas no planejamento urbano das cidades de Curitiba e San Miguel de Tucumán. In: COLÓQUIO EM ESTUDOS URBANOS COMPARADOS, 2015, Curitiba. **Anais...** Curitiba: UFPR, no prelo.
- CHIMENEZ, A. C. O. Internacionalização e centralidade urbana em metrópoles regionais: o caso dos shopping centers em Curitiba (BR) e San Miguel de Tucumán (AR). In: COLÓQUIO EM ESTUDOS URBANOS COMPARADOS, 2015, Curitiba. **Anais...** Curitiba: UFPR, no prelo.
- FRENZEL, M. P. L.; JAIME, P. A. H. El paisaje en los proceso de planificación. Desafíos emergentes para las metrópolis de Tucumán y Curitiba. In: COLÓQUIO EM ESTUDOS URBANOS COMPARADOS, 2015, Curitiba. **Anais...** Curitiba: UFPR, no prelo.
- LINO, A. P. S. Internacionalização de metrópoles regionais: análise comparativa da implantação de redes de autosserviço em Curitiba (Brasil) e em San Miguel de Tucumán (Argentina). In: COLÓQUIO EM ESTUDOS URBANOS COMPARADOS, 2015, Curitiba. **Anais...** Curitiba: UFPR, no prelo.
- PAESE, D. N. G. Papel da mobilidade na escala intraurbana: análise comparativa entre as metrópoles secundárias Curitiba e San Miguel de Tucumán. In: COLÓQUIO EM ESTUDOS URBANOS COMPARADOS, 2015, Curitiba. **Anais...** Curitiba: UFPR, no prelo.
- POLIDORO, M.; POLITI, S. A. Metrópole e região metropolitana: um olhar sobre o Brasil e a Argentina. In: COLÓQUIO EM ESTUDOS URBANOS COMPARADOS, 2015, Curitiba. **Anais...** Curitiba: UFPR, no prelo.
- SILVA, G. R. DA. Notas sobre o processo de proliferação de condomínios residenciais fechados em metrópoles latino-americanas: uma breve reflexão a partir de Curitiba (Brasil) e San Miguel de Tucumán (Argentina). In: COLÓQUIO EM ESTUDOS URBANOS COMPARADOS, 2015, Curitiba. **Anais...** Curitiba: UFPR, no prelo.
- SILVA, R. S. As dinâmicas sócio-espaciais em metrópoles secundárias na América-Latina: um estudo sobre a participação popular nas decisões da aplicação do orçamento público na região metropolitana de Curitiba-Brasil e Tucumán-Argentina. In: COLÓQUIO EM ESTUDOS URBANOS COMPARADOS, 2015, Curitiba. **Anais...** Curitiba: UFPR, no prelo.



Parte 2

CURITIBA (BRASIL)  
E TUCUMÁN (ARGENTINA):  
RESULTADOS DA PESQUISA COMPARADA





# CURITIBA/BRASIL E SAN MIGUEL DE TUCUMÁN/ARGENTINA: POSSIBILIDADES E LIMITES DE PESQUISA COMPARADA

---

*Olga Lucia Castreghini de Freitas-Firkowski<sup>1</sup>*

*Marta Delia Casares<sup>2</sup>*

## INTRODUÇÃO

O objetivo desse texto é apresentar um balanço dos resultados da pesquisa comparada realizada entre duas cidades, definidas no âmbito das respectivas redes urbanas de Brasil e Argentina como metrópoles secundárias ou regionais. Também pretende registrar os limites enfrentados por equipes sediadas em países diferentes e com disponibilidades distintas de bases de dados, além das particularidades inerentes às realidades distintas.

Em primeiro lugar, deve-se explicitar as razões da escolha de ambas as cidades, a saber, Curitiba no Brasil e San Miguel de Tucumán na Argentina. Toda escolha resulta de possibilidades concretas vislumbradas pelos proponentes, assim, os temas das pesquisas normalmente têm relação direta com os espaços de vida e de trabalho

---

1 Professora do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Paraná (UFPR), atuando nos Programas de Pós-Graduação em Geografia e em Planejamento Urbano da UFPR, Curitiba. Pesquisadora do CNPQ e do Observatório das Metrópoles (INCT-CNPq). Doutora em Geografia pela Universidade de São Paulo (USP), com estágio pós-doutoral pela Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne.

2 Profesora de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo na Universidad Nacional de Tucumán (UNT), San Miguel de Tucumán. Especialista em Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, pela Universidad Nacional de Tucumán y Universidad Politécnica de Valencia.

dos pesquisadores. Isso porque é no âmbito dessa realidade próxima que emergem questões, tanto de natureza explicativa quanto de ordem prática, no sentido da busca de respostas às indagações apresentadas. Tal escolha repercute também na oportunidade de formar recursos humanos de qualidade e capazes de intervir nessa realidade próxima, sem perder de vista a possibilidade de abstração e aplicação dos conhecimentos produzidos em realidades distantes.

A pesquisa foi uma das ações inseridas em um projeto de cooperação internacional do Programa CAPES/MINCYT (Edital nº 029/2012) intitulado “Para além das metrópoles globais: análise comparada das dinâmicas metropolitanas em metrópoles secundárias no Brasil (Curitiba) e na Argentina (São Miguel de Tucumán)”, cuja finalização se deu em março de 2015. Contudo, as relações estabelecidas entre as equipes resultaram na busca de novas estratégias que garantissem a continuidade dos trabalhos conjuntos, o que se efetivou ao longo dos anos de 2015 e 2016, com ações também previstas para 2017.

Entende-se que qualquer pesquisa comparada só pode avançar se houver: i- a delimitação precisa de tema que permita desdobramentos e a inserção de pesquisadores de diferentes níveis de formação; ii- a compatibilização dos conceitos, termos e fontes de dados e informações; iii- a constituição de equipes de trabalho comprometidas e com dinâmica de encontros presenciais e virtuais facilitadores do conhecimento mútuo das equipes; e, iv- recursos para o desenvolvimento das atividades.

Foi no encontro dessas quatro condições que a pesquisa se desenvolveu e parte de seus resultados estão expressos no presente livro, de modo geral, e nesse capítulo, em particular.

### **A PERSPECTIVA INTERURBANA: METRÓPOLES REGIONAIS OU SECUNDÁRIAS**

A escolha do tema foi motivada pela inserção das coordenadoras do projeto no Brasil e na Argentina no âmbito do Comitê de Desenvolvimento Regional da Associação das Universidades do Grupo de Montevideu – AUGM, bem como pela atuação de ambas em redes de pesquisa em seus respectivos países no formato de

observatórios, a saber: Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales – OFUT da Facultad de Arquitectura y Urbanismo da Universidad Nacional de Tucumán e Observatório das Metrôpoles em Curitiba.

Nesse contexto, surgiu o interesse em aprofundar visões comparadas acerca das dinâmicas que reestruturam, não as metrôpoles principais de seus países como São Paulo no caso do Brasil ou Buenos Aires no caso da Argentina, mas um grupo de cidades que podem ser classificadas como metrôpoles regionais ou secundárias, como é o caso de Curitiba e de São Miguel de Tucumán. São cidades que, embora submetidas a processos de reestruturação muito semelhantes, não costumam ser tomadas como referência mútua de análise. Assim, o desenvolvimento da pesquisa significou a oportunidade de ampliação dos referenciais comparativos, abarcando outro grupo de cidades, capaz de evidenciar dinâmicas específicas em seu interior, a despeito dos processos mais gerais anteriormente apontados.

Assim, optou-se pela recuperação do conceito de metrôpoles regionais ou secundárias, muito embora essa escala de análise das metrôpoles tenha sido deixada de lado em favor do protagonismo alcançado pelas *cidades globais*. Busca-se, assim, imprimir novo sentido ao regional no conjunto da rede urbana. Considera-se que, embora todas as cidades na atualidade estejam, em maior ou menor grau, submetidas à lógica da globalização, as metrôpoles objeto de análise no presente texto não são *cidades globais*, mas, como as demais, estão inseridas no contexto da globalização, que promove mudanças substanciais em diversas dimensões do urbano.

A própria compreensão de *cidades globais* por Sassen (1998) permite recuperar esse nível hierárquico, na medida em que, após defini-las por suas características de comando da economia mundial, de lugares onde predominam as atividades ligadas às finanças e serviços voltados às empresas e produção de inovação, portanto, restrito a poucos casos, também considera que outras cidades preenchem “funções equivalentes em escalas geográficas menores, no que se refere a regiões transnacionais e subnacionais” (SASSEN, 1998, p. 16-17).

As observações de Di Méo (2008, p. 2) corroboram tal afirmação. Para o autor, as metrôpoles possuem uma hierarquia entre si, desde aquelas “assentadas no coração

das regiões que dividem os territórios nacionais até as metrópoles mundiais e as cidades globais que governam o planeta”.

Por essas observações é que se partiu da hipótese de que, embora Curitiba no Brasil e Tucumán na Argentina não desempenhem papel principal na dinâmica econômica em seus respectivos países e tampouco ocupem posições centrais nas respectivas hierarquias urbanas, ambas têm se inserido de modo importante no processo de globalização por meio da reprodução, nessa escala secundária de metrópole, de processos e dinâmicas globalizadas que resultam na conformação de espaços metropolitanos similares, na perspectiva socioespacial.

Trata-se, portanto, de reconhecer a complexidade das relações que ocorrem entre as cidades na atualidade e dimensionar o papel de cada uma delas no conjunto da rede/sistema<sup>3</sup> urbano de seu respectivo país. Mais do que priorizar a perspectiva da rede/sistema urbano *per se*, o que se pretende é verificar se nessa escala de metrópoles situadas em países diferentes, podemos identificar a atuação dos mesmos agentes, resultando na adoção de lógicas e estratégias espaciais similares.

Diversos autores têm tratado da realidade urbana na atualidade e, em especial, de um momento mais complexo dessa realidade, entendido como uma nova fase, a da metropolização do espaço. Nessa fase, portanto, um momento superior do processo de urbanização, as metrópoles são protagonistas e têm papel fundamental na criação e difusão de um modo de vida cuja manifestação não se circunscreve às próprias metrópoles, mas alcança toda a rede de cidades.

Os temas mobilizadores da sociedade contemporânea são essencialmente gerados e propagados a partir das metrópoles, que controlam também a produção e transmissão da informação, resultando numa certa padronização de valores, cultura, gostos e produtos.

Evidenciando o contexto latino-americano, a Figura 01, baseada em estudo sobre a realidade urbana argentina (MINISTERIO, 2011), permite visualizar a posição

---

3 Optou-se por utilizar ambos os termos, tendo em vista que no Brasil adota-se a denominação “rede” e na Argentina “sistema”, sem que possam ser observados quaisquer pontos relevantes de diferenciação entre os mesmos.



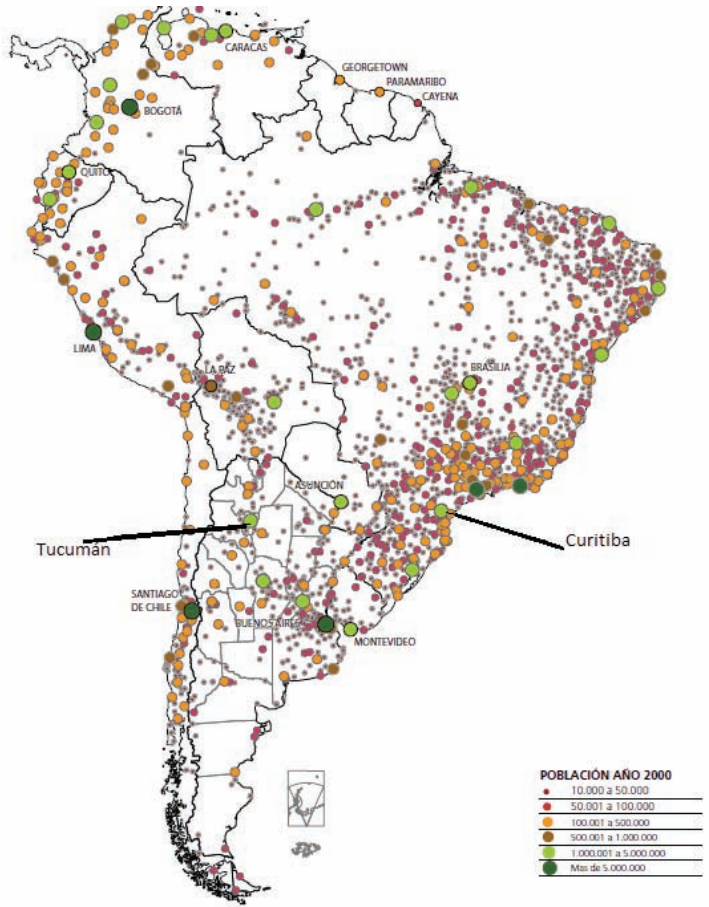
das principais cidades nesse contexto, mensuradas a partir do número de habitantes, tomado aqui como uma *proxy* da importância de cada grupo de cidade, embora se reconheça que o tamanho populacional não pode ser elemento único considerado para a definição do papel da cidade num contexto territorial específico.

Na Figura 01 também é possível observar a posição das duas metrópoles objeto de pesquisa comparada em posição semelhante do ponto de vista da população, respectivamente, Curitiba no Brasil e São Miguel de Tucumán na Argentina, além da singularidade de localização de ambas as cidades, praticamente num mesmo paralelo. Contudo, a rede/sistema urbano no qual estão inseridas em seus respectivos países revela uma forte centralização nas metrópoles que capitaneiam ambas as realidades urbanas, qual seja, Buenos Aires e São Paulo, resultando na exacerbação das ligações verticais dos fluxos de transporte e na quase nula relação horizontal entre as cidades, o que revela uma posição regional possível de ser ativada por meio de ações/intervenções de planejamento e ordenamento territorial, caso se vislumbre e se deseje um real processo de integração latino-americana.

A principal base de dados utilizada para a compreensão dessa relação com a rede/sistema urbano é originária de dois estudos de significativa importância, respectivamente: para o Brasil, Região de Influência das Cidades - REGIC, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (REGIC, 2008), e, para a Argentina, o Plano Estratégico Territorial - Argentina Urbana, produzido no ano de 2011 pelo Ministério de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Assim, tanto a definição da rede urbana no Brasil quanto de sistema urbano na Argentina foram desenvolvidas por meio de distinta metodologia, cujo resultado oferece uma visão geral da realidade urbana de ambos os países, mas cuja comparação mais detalhada requer atenção, pelas especificidades de cada um.

FIGURA 01 - REDE URBANA SUL-AMERICANA, 2011.



FONTE: MINISTERIO (2011, p. 49).

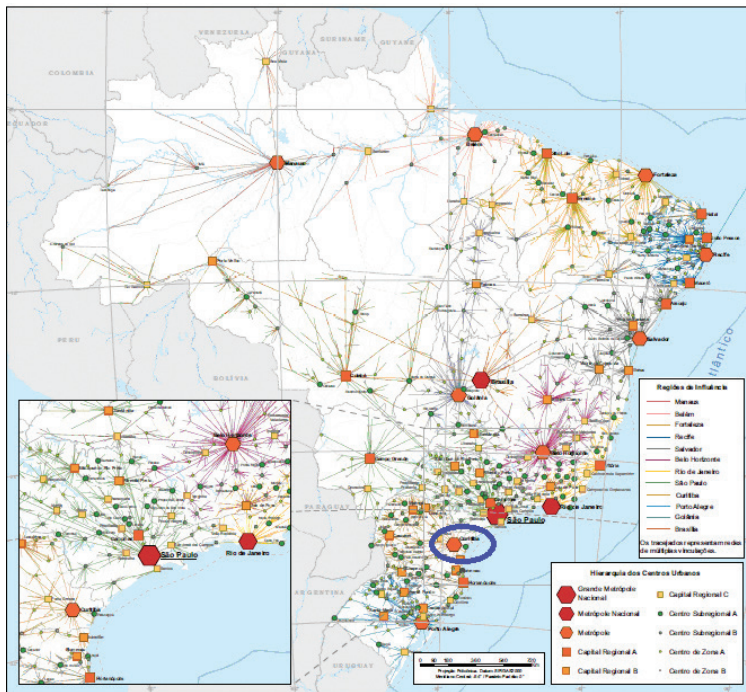
No Brasil, o REGIC esboça uma hierarquização das metrópoles ao dividi-las em três subníveis, como segue:

Metrópoles – são os 12 principais centros urbanos do País, que caracterizam-se por seu grande porte e por fortes relacionamentos entre si, além de, em geral, possuírem extensa área de influência direta. O conjunto foi dividido em três subníveis, segundo a extensão territorial e a intensidade destas relações: a) Grande metrópole nacional – São Paulo, o maior conjunto urbano do País, com 19,5 milhões de habitantes, em 2007, e alocado no primeiro nível da gestão territorial; b) Metrópole nacional – Rio de Janeiro e Brasília, com população de 11,8 milhões e 3,2 milhões em 2007, respectivamente, também estão no primeiro nível da gestão territorial. Juntamente com São Paulo, constituem foco para centros localizados em todo o País; e c) Metrópole – Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre, com população variando de 1,6 (Manaus) a 5,1 milhões (Belo Horizonte), constituem o segundo nível da gestão territorial. (REGIC, 2008, p. 11).

A Figura 02 permite observar a rede urbana brasileira à luz do REGIC/2007 e a posição de Curitiba como “metrópole”, conforme destacado anteriormente, com população de cerca de 1,7 milhão de habitantes no município e mais de 2,5 milhões na região metropolitana, segundo Censo de 2010 do IBGE.

Assim, muito embora não haja a explicitação de um nível hierárquico denominado de metrópole regional no REGIC/2007, observa-se uma hierarquia subliminar, na medida em que as 12 metrópoles identificadas no Brasil são distribuídas em três níveis distintos. Os demais níveis hierárquicos, além das metrópoles, são: Capital Regional A, B e C; Centro Sub-regional A e B e Centro de Zona A e B.

FIGURA 02 – NÍVEIS HIERÁRQUICOS DA REDE URBANA BRASILEIRA EM 2007.



O círculo destaca Curitiba e sua posição de metrópole na rede urbana brasileira.  
 FONTE: REGIC, 2008.

O reconhecimento de um “nível regional” para as metrópoles no Brasil pode ser observado ao longo dos vários Estudos de Região de Influência das Cidades realizados pelo IBGE. Assim, no Regic de 1996 a terminologia adotada era muito semelhante à atual: Grande Metrópole Nacional (São Paulo), Metrópole Nacional (Rio de Janeiro) e Centros Metropolitanos Regionais (Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador e Recife). Nessa classificação, Curitiba era denominada de Centro Macrorregional, ao lado de Goiânia, Fortaleza e Belém. Em 1978, identificam-se dois níveis hierárquicos relacionados às metrópoles, respectivamente, Metrópole Regional (São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Goiânia, Salvador, Recife, Fortaleza,

Belém e Manaus) e Centro Submetropolitano (São Luís, Teresina, Natal, Campina Grande, Maceió, Aracaju, Vitória, Juiz de Fora, Ribeirão Preto, Campinas, Cuiabá, Campo Grande, Londrina). No Regic de 1993 a opção foi pela supressão dos níveis e a priorização dos níveis de centralidade dos centros urbanos (máxima, muito forte, forte, forte para médio, médio, médio para fraco e fraco), não havendo a utilização dos termos metrópole e regional.

Nota-se, assim, ao longo do tempo, o reconhecimento de distintos níveis do fenômeno metropolitano, cuja apreensão se fez também por meio de diferentes metodologias. Contudo, à exceção de Brasília, não se observam grandes alterações na composição do conjunto de metrópoles.

Atualmente, no Brasil prevalece o enfoque hierárquico, a partir da adoção do conceito de rede urbana e da priorização, em termos de metodologia, da definição dos centros de gestão do território (definidos pela presença de componentes da gestão federal, gestão empresarial, além de equipamentos e serviços: comércio e serviços, instituições financeiras, ensino superior, saúde, internet, redes de televisão aberta e conexões aéreas). Na Argentina, utiliza-se o conceito de sistema urbano definido a partir da ponderação das seguintes variáveis: infraestrutura de serviços, transporte e comunicações, atividades financeiras e comerciais, população e estrutura ocupacional. Tais variáveis revelam a

(...) variedad de oferta de bienes y servicios que proveen los distintos núcleos urbanos, las interacciones de los nodos y sus entornos y de los nodos entre sí y la multiplicidad de funciones que cumplen en la configuración y dinámica del territorio. Esta caracterización articula aspectos de la organización interna de los núcleos urbanos y aspectos relacionales que abarcan distintas escalas, desde los entornos más inmediatos hasta las relaciones a distancia y la inserción en sistemas urbanos regionales, supranacionales y globales. (MINISTERIO, 2011, p. 33).

El criterio básico para desarrollar la jerarquización ha sido la aplicación de un índice de centralidad urbana, que remite al mayor o menor agrupamiento o concentración de servicios y funciones: a mayor concentración de estas actividades, mayor centralidad del nodo. Este criterio tiende a cuantificar el grado de los servicios directos e indirectos que presta a su población y al entorno (MINISTERIO, 2011, p. 37).

Como resultado, o sistema urbano argentino é constituído pelos seguintes níveis hierárquicos: um nó internacional, que é Buenos Aires; quatro nós nacionais, que são: Gran Córdoba, Gran Rosário, Gran Mendoza e Gran San Miguel del Tucumán; 18 nós regionais; 82 nós sub-regionais; 160 nós microrregionais A; 508 nós microrregionais B; e, 89 nós microrregionais C, como mostra o Quadro 01.

Os dois primeiros níveis do sistema urbano argentino, respectivamente constituídos pela Região Metropolitana de Buenos Aires – La Plata e pelas aglomerações de Gran Córdoba, Gran Rosário, Gran Mendoza e Gran San Miguel de Tucumán concentram mais de 50% da população urbana argentina.

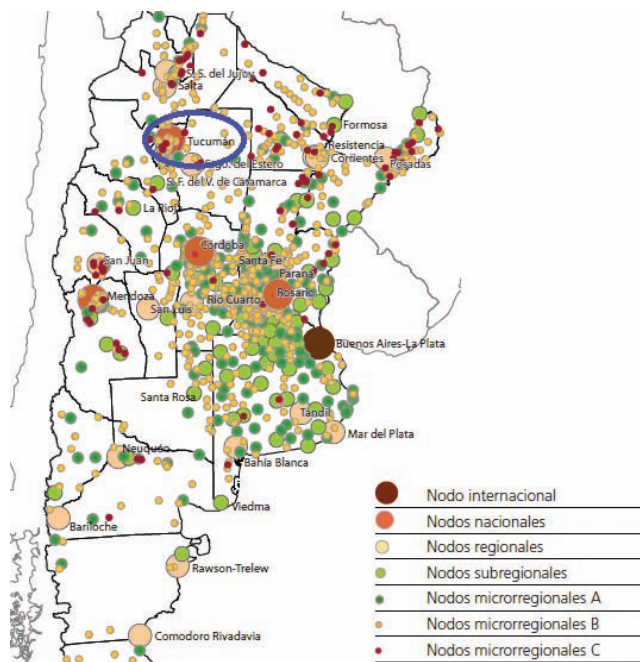
QUADRO 01 – NÍVEIS HIERÁRQUICOS DO SISTEMA URBANO ARGENTINO, 2011.

Posição hierárquica	Número de cidades	Total de população
nó internacional	1	13.096.874
nós nacionais	4	4.204.674
nós regionais	18	5.115.304
nós sub-regionais	82	4.317.358
nós microrregionais A	160	2.632.644
nós microrregionais B	508	2.829.277
nós microrregionais C	89	287.568
Total	862	32.483.699

FONTE: MINISTERIO (2011, p. 38).

A Figura 03 permite observar a espacialização do sistema urbano argentino por níveis hierárquicos.

FIGURA 03 – NÍVEIS HIERÁRQUICOS DO SISTEMA URBANO ARGENTINO, 2011.



Obs.: O círculo destaca Tucumán e sua posição de *nó nacional* no sistema urbano argentino.

FONTE: MINISTERIO (2011, p. 39).

A posição de Tucumán no território argentino revela diferenças importantes quando comparada àquela de Curitiba, em especial em face da proximidade desta última em relação a São Paulo, grande metrópole nacional. Tucumán encontra-se distanciada de Buenos Aires, e da área metropolizada do território, o que lhe atribui destaque no âmbito da porção noroeste do país.

A despeito da diferença de localização, nota-se grande similaridade na posição relativa das duas metrópoles em suas respectivas rede/sistema; essa pode ser apontada como a primeira justificativa da comparação em tela. Contudo, a análise resulta também da comparação de elementos específicos entre ambas, a saber: a compreensão da espacialidade metropolitana que caracteriza ambas as metrópoles

e as decorrentes questões relacionadas à gestão, à produção da moradia, tanto a partir da produção pública quanto de empreendimentos privados e assentamentos informais; a dinâmica demográfica; a emergência de novas centralidades motivadas pela implantação de equipamentos de consumo como shopping centers, redes de varejo, hoteleira, dentre outras.

## O RECORTE METROPOLITANO EM CURITIBA E TUCUMÁN

Do ponto de vista metodológico, não basta estabelecer a intenção da comparação se cada uma das equipes envolvidas não tiver a compreensão exata do significado dos termos, dos conceitos e dos limites das bases de dados e informações. Esse talvez tenha sido o maior obstáculo para o desenvolvimento do projeto conjunto.

Para evitar equívocos interpretativos, buscou-se compor subequipes de trabalhos, geralmente duplas, que pudessem, a partir do interesse mútuo por um dos subtemas do projeto, estabelecer efetiva parceria de trabalho, tanto para balizamento conceitual quanto para a compatibilização dos dados e informações – essa talvez tenha sido a maior virtude do projeto. Também foram relevantes as trocas, possibilitadas pelas missões de estudo e trabalho, além de participação em eventos e oferta de disciplinas nas duas universidades, o que permitiu o contato direto com ambas as realidades por todos os membros das equipes brasileira e argentina.

Assim, alguns termos fundamentais para a correta compreensão das realidades foram objeto de análise, para além da semelhança de sua grafia. Compreender termos como município, região metropolitana, além da diferença na metodologia de obtenção dos dados por meio do censo, foram essenciais para o trabalho.

Tendo em vista que a República Argentina é um país federativo, cada uma de suas províncias possui autonomia para a definição do regime municipal, conforme suas respectivas constituições provinciais. Contudo, para efeitos estatísticos, o INDEC (2013, p.4) define município como “(...) la denominación general que se le aplicó a las áreas de gobierno local. La definición de las áreas de gobierno local varía según la normativa vigente en cada jurisdicción provincial”.



Para a província de Tucumán, um município é um centro urbano com população permanente de, no mínimo, cinco mil habitantes e superfície de até 250 hectares, além de ser constituído por, pelo menos, 300 propriedades privadas. Além da área urbana, o município pode ter também uma área de proteção territorial. É possível encontrar em território argentino áreas que não se constituem como município. Há ainda as comunas rurais, cuja população é maior do que 500 habitantes e que são definidas pelo Poder Executivo.

No Brasil, por sua vez, os municípios – que totalizam hoje 5565 – constituem-se como unidades integrantes da organização político-administrativa do Estado e cobrem todo o território nacional. Não há qualquer porção do território que não seja abrangida por um município. Sua criação se faz por lei estadual e os critérios são pouco precisos e distintos ao longo do tempo. A sede do município é considerada cidade, não havendo qualquer critério funcional para isso, o único critério utilizado é o administrativo. Assim, a criação de um novo município resulta, necessariamente, na criação de uma nova cidade. A maioria dos municípios possui, além da área urbana, uma área rural, embora seja possível haver municípios cuja área seja inteiramente urbana, como é o caso de Curitiba.

O recorte metropolitano adotado na pesquisa considerou o espaço metropolitano de Curitiba, abrangendo 14 municípios da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), a saber: Curitiba, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Campina Grande do Sul, Colombo, Almirante Tamandaré, Rio Branco do Sul, Campo Magro, Itaperuçu, Campo Largo, Araucária, Fazenda Rio Grande e São José dos Pinhais. Tais municípios correspondem àquilo que o IBGE denominou no Regic de Área de Concentração da População (ACP). Já a Região Metropolitana de Curitiba é uma delimitação institucional que abrange 29 municípios, dentre eles, os 14 pertencentes à ACP.

A denominação de ACP utilizada pelo IBGE nos estudos do Regic 2007 foi substituída recentemente pela noção de Arranjo Populacional, definido como “(...) agrupamento de dois ou mais municípios onde há uma forte integração populacional devido aos movimentos pendulares para trabalho ou estudo, ou devido à contiguidade entre as manchas urbanizadas principais” (IBGE, 2015, p.22).

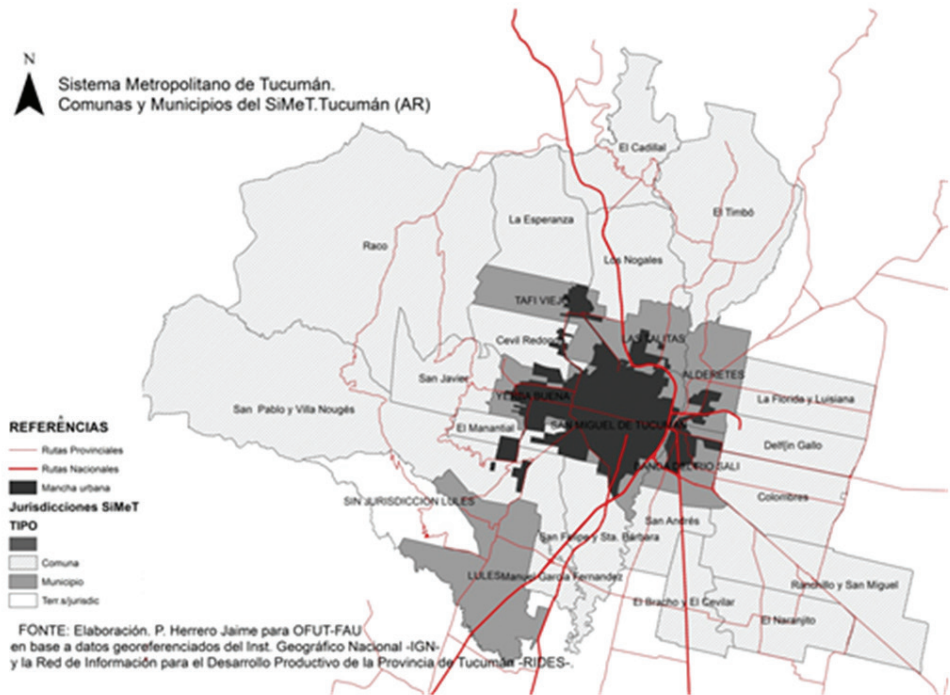
Foram identificados no Brasil 294 arranjos populacionais, agrupando 938 municípios e cerca de 56% da população nacional (perto de 107 milhões de pessoas). A particularidade dessa nova definição reside no fato de não considerar apenas as realidades metropolitanas, mas também processos de aglomeração que abarcam um pequeno número de municípios não necessariamente integrantes de espacialidades metropolitanas.

Para Tucumán, o recorte metropolitano corresponde à Área Metropolitana de Tucumán (AMT), que é composta por seis municípios de diferentes departamentos, a saber: San Miguel de Tucumán (departamento Capital), Yerba Buena (departamento de Yerba Buena), Banda del Río Salí e Alderetes (departamento Cruz Alta), Tafi Viejo e Las Talitas (departamento Tafi Viejo).

Na Argentina, a definição de Área Metropolitana não tem caráter institucional como no Brasil, sendo utilizada exclusivamente para fazer referência à Entidade Metropolitana da Província de Buenos Aires. O que é reconhecido oficialmente pelo Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2001 é a existência de recortes espaciais denominados de Gran. Nesse caso, denomina-se de Gran San Miguel de Tucumán a aglomeração de urbanização contínua que desde a cidade de San Miguel de Tucumán se expande sobre o território de outros municípios ou entidades administrativas menores.

Casares e Jarma (2009) apresentam uma outra possibilidade de recorte espacial metropolitano, qual seja a de Sistema Metropolitano de Tucumán (SiMeT) (Figura 04), cuja conformação é mais abrangente que aquela de Área Metropolitana, correspondendo à conurbação dos municípios de San Miguel de Tucumán (Departamento Capital), Banda del Río Salí, Alderetes (Departamento Cruz Alta), Las Talitas, Tafi Viejo (Departamento Tafi Viejo), Yerba Buena (Departamento Yerba Buena) e Lules, além das seguintes comunas rurais: Florida e Luisiana, Ranchillos e San Miguel, Colombres, El Naranjito, El Bracho e El Cavilar, Los Bulacio e Los Villagra, San Andrés, Delfín Gallo (Departamento Cruz Alta), Manuel García Fernández (Departamento Leales), El Manantial, San Pablo e Villa Nougues, San Felipe e Santa Bárbara (Departamento Lules), Raco, La Esperanza, El Cadillal e Los Nogales (Departamento Tafi Viejo), Cevil Redondo e San Javier (Departamento Yerba Buena) e El Timbó (Departamento Burruyacu).

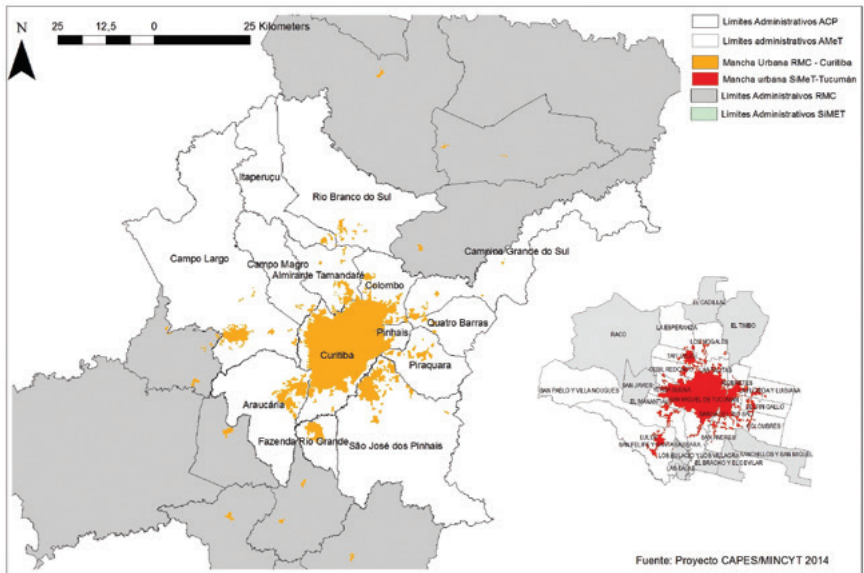
FIGURA 04 – SISTEMA METROPOLITANO DE TUCUMÁN (SIMET).



A variedade de definições possível revela, tanto em Curitiba quanto em Tucumán, a dificuldade de consenso para definir o que pode ser, de fato, considerado como recorte espacial metropolitano.

Para permitir a visão comparada entre os dois espaços metropolitanos, ambos foram apresentados na mesma escala, destacando-se suas manchas urbanas, pela compatibilização das duas bases cartográficas. Observa-se a diferente dimensão entre ambas as espacialidades (Figura 05).

FIGURA 05 – ESPAÇOS METROPOLITANOS DE CURITIBA E TUCUMÁN, REPRESENTADOS NA MESMA ESCALA.



San Miguel de Tucumán é a capital da Província de Tucumán e o principal centro econômico e de serviços da região noroeste da Argentina. A província contava com 1.448.188 habitantes em 2010, enquanto a população da Gran SMT era de cerca de 900 mil em 2010 (PET, 2011), revelando a grande concentração da população urbana na metrópole tucumana (LENDE e VELÁSQUEZ, 2014).

De acordo com Casares e Jarma (2009), a alta densidade de ocupação do território da Grande San Miguel de Tucumán deve-se ao processo de expansão açucareira no último quartel do século XIX, seguido pelas sucessivas crises que aprofundaram o êxodo rural em direção à Tucumán. Assim, a produção de açúcar foi a atividade predominante no século XX, e responsável pela consolidação de Tucumán em nível regional.

A estrutura metropolitana de San Miguel de Tucumán conforma-se, a oeste, pela presença da serra de San Javier, onde ocorre um processo intenso de valorização

imobiliária devido à implantação de condomínios, os chamados *countries*, e, a leste, o Rio Salí, onde se localiza a zona industrial, no limite com o município Banda del Rio Salí, local de grande vulnerabilidade ambiental. A dinâmica de uso do solo caracteriza-se pela incorporação de áreas agrícolas e de pecuária à mancha urbana, expandindo a área periférica, por um lado, e a intensificação do adensamento urbano na área central, por outro.

Em Curitiba, o espaço metropolitano tem passado por intensas alterações ao longo das últimas décadas. Um exercício de síntese permite apontar algumas tendências importantes em relação à sua estrutura espacial. A leste estão importantes áreas de mananciais hídricos, muito embora esse fato não tenha se colocado como limite para o processo de expansão urbana, em especial o de baixa renda. Áreas significativas caracterizadas pela presença de espaços informais de moradia aí se localizam, sendo a maior delas o Guarituba, no município de Piraquara. Os espaços informais de moradia configuram-se como uma coroa ao redor de Curitiba, tanto aqueles constituídos antes de 1990 como os posteriores.

A oeste a urbanização não se dá de modo contínuo com Campo Largo, tendo em vista a presença da represa do Passaúna, que provoca uma descontinuidade espacial. Ao sul localiza-se um dos mais importantes vetores de crescimento populacional e expansão urbana, no município de Fazenda Rio Grande, caracterizado pela implantação de loteamentos populares, muitos deles financiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida.

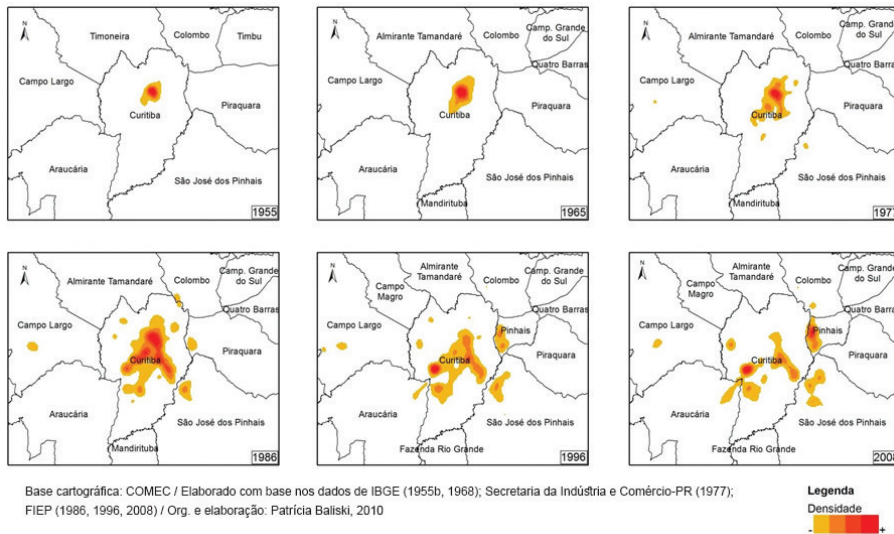
A centralização dos equipamentos de consumo prossegue com forte tendência de localização em Curitiba, embora incipientes indícios de criação de novas centralidades metropolitanas podem ser apontados. Curitiba segue concentrando a maioria absoluta dos shopping centers, hipermercados, espaços de entretenimento e lazer, além de outras grandes superfícies comerciais.

A dinâmica da localização da indústria merece destaque na estruturação metropolitana, pelo papel que teve na extensão da mancha urbana, tendo em vista a tendência de distanciamento de grandes unidades industriais, como é o caso da Volkswagen e da Renault, ambas localizadas no município de São José dos Pinhais. A Figura 06 mostra a evolução têmporo-espacial das densidades industriais por meio

de metodologia que considerou o total de estabelecimentos industriais existentes ao longo do tempo.

Na sequência de imagens, é possível reconhecer o processo de distanciamento das indústrias das áreas mais centrais e sua implantação em municípios limítrofes a Curitiba, com ênfase em Araucária (onde se localiza a Refinaria da Petrobrás) e em São José dos Pinhais, local preferencial da instalação das montadoras de veículos e de sua cadeia de fornecedores.

FIGURA 06 – CURITIBA: DENSIDADE DE ESTABELECIMENTOS INDUSTRIAIS, 1955-2008.



Tem-se, assim, a indústria como um elemento importante na estruturação e ampliação do espaço metropolitano em Curitiba. Alguns outros elementos serão apresentados na continuidade desse texto, muito embora os temas a que cada um se refere foram tratados de modo mais aprofundado pelos pesquisadores, não apenas nos demais capítulos da parte 2 do presente livro, como também em outras publicações realizadas pela equipe.

## BASES DE DADOS E COMPATIBILIZAÇÃO DE CONCEITOS

Em relação às bases de dados populacionais, deve-se considerar as diferenças de metodologia e divulgação dos resultados do Censo em ambos os países. Assim, pode-se apontar como importante limitação para o desenvolvimento das análises comparadas tanto a metodologia de obtenção dos dados do Censo da Argentina em 2010 quanto os problemas advindos da coleta dos dados e das dificuldades relativas à sua divulgação completa, sobretudo em razão de que o dia definido para coleta dos dados foi coincidente com aquele do falecimento do ex-presidente Néstor Kirchner, gerando problemas operacionais relevantes.

Na Argentina, o Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (Censo Nacional de População, Lares e Domicílios) é coordenado pelo INDEC – Instituto Nacional de Estadística y Censos e realiza-se em um único dia, previamente definido como feriado nacional – em 2010, esse dia foi 27 de outubro, e os questionários foram aplicados entre oito e 20 horas.

Diferentemente de 2001, quando não se aplicou a metodologia de coleta de dados por amostra, ou seja, o questionário ampliado foi aplicado à toda população, em 2010 optou-se por duas modalidades de obtenção dos dados, combinando o método de *questionário ampliado* e *questionário reduzido* (INDEC, 2010, p. 7).

O *questionário reduzido* foi composto por perguntas destinadas a compreender a estrutura da população por idade e sexo e foi aplicado em localidades com mais de 50 mil habitantes. O *questionário ampliado*, como o nome sugere, contém perguntas que permitem o detalhamento das informações e foi aplicado a uma amostra em localidades com mais de 50 mil habitantes e na totalidade da população nas localidades com menos de 50 mil habitantes (INDEC, 2010, p. 7-8, 31).

A aplicação do questionário foi feita sob responsabilidade de professores do nível básico de ensino, complementados, quando necessário, por professores de outros níveis, além de pessoas de outros setores e mesmo das forças de segurança nacional (INDEC, 2010, p. 29).

Os temas prioritários foram: domicílios, estrutura da população, migrações, saúde, seguridade social, fecundidade, lares e famílias, educação e trabalho. De modo

complementar, em especial no questionário ampliado, foram inseridos outros temas como: população originária, limitações permanentes (portadores de necessidades especiais), afrodescendentes e Tecnologias da Informação e Comunicação.

A organização do trabalho foi feita a partir da divisão do país em *provincias*, subdivididas em *departamentos* – no caso de Buenos Aires, a divisão é em *partidos*. Para efeitos censitários, o território das províncias foi subdividido em áreas menores, respectivamente: *fracciones*, *radios* e *segmentos censales* (equivalentes aos setores censitários no Brasil), de acordo com a quantidade de *viviendas* (domicílios) (INDEC, 2010, p. 29).

O censo no Brasil é de responsabilidade do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e realiza-se por meio da contratação de recenseadores, que são treinados para proceder à aplicação dos questionários. Sua realização é feita por um período de tempo mais longo, abrangendo os meses de agosto, setembro e outubro. A data de referência do censo foi definida como 31 de julho de 2010. Já para dados relativos a características de trabalho e rendimento, definiu-se como referência uma semana e um mês, de acordo com a informação, a saber: a semana de 25 a 31 de julho e o mês de julho (ATLAS, 2013, p. 210).

No Brasil o conceito adotado é aquele de população residente ou *de direito*, enquanto na Argentina se trata da população *de fato*. No primeiro caso, “(...) a população é enumerada no seu local de residência habitual” (IBGE, 2013, p. 276); no segundo, são obtidos os dados das pessoas no domicílio “(...) donde pasaron la noche anterior al día del relevamiento, incluyendo a los que no residen habitualmente en ese hogar. Como se censa a las personas en el lugar donde están, el operativo se realiza en un solo día para evitar duplicaciones en el conteo, y la información relevada se refiere al día del operativo.” (INDEC, 2010, p. 6).

Dois tipos de questionário foram aplicados: o *questionário básico* e o *questionário da amostra*. Os temas abordados são os mesmos, o que muda é a quantidade de quesitos em cada questionário, mais numerosos no questionário da amostra para se obter um maior nível de detalhamento (IBGE, 2013, p. 283 e 290).

Do ponto de vista populacional, observam-se movimentos semelhantes nas duas metrópoles analisadas, revelando que em ambas ocorre um processo de menor crescimento relativo do polo e o espraiamento da população pelos municípios limítrofes,



reforçando a necessidade de análises mais abrangentes que aquelas circunscritas ao território municipal da cidade-polo.

Em 2010, o levantamento censitário Argentino apontou uma população de 1.448.180 habitantes na Província de Tucumán e crescimento de 0,88% a.a., abaixo do crescimento nacional, que foi de 1,13% a.a., acrescentando cerca de 110 mil pessoas quando comparado ao total de 2001. A maior concentração populacional se deu na Gran San Miguel de Tucumán, com aproximadamente 994 mil pessoas (68,7% do total da Província).

Para Deschamps e Jarma (2014, s/p),

Em que pese o Departamento Capital, onde se encontra a maior cidade dessa Região, San Miguel de Tucumán, apresentar o maior incremento absoluto de população (21.259 pessoas) no período 2001 e 2010, verificou-se taxa de crescimento bastante reduzida (0,44% a.a.), a terceira menor taxa entre todos os Departamentos da Província. No entanto, se observa o que parece ser um movimento de espraiamento dessa população para os departamentos com áreas de conurbação, Cruz Alta, Tafi Viejo e Yerba Buena, além de Lules, os quais apresentaram taxas anuais de crescimento entre as mais elevadas da Província, ou seja, 1,19%, 1,33% e 1,84%, respectivamente.

Na Região Metropolitana de Curitiba a população contabilizada pelo Censo Demográfico de 2010 foi de 3,2 milhões de pessoas, sendo 92,9% residentes nos municípios que compõem a ACP. Desse total, 1,7 milhões de pessoas estavam em Curitiba, ou seja, 58,5% da população da ACP em 2010, contra 60,8% em 2000, comprovando a tendência anteriormente mencionada de redução relativa do crescimento populacional.

Além dos temas relativos à população e da compreensão do recorte metropolitano, diversos conceitos também foram objeto de compatibilização, em especial aqueles relacionados à produção de moradia, uma das linhas principais do projeto desenvolvido.

Silva e Czytajlo (2015), ao se dedicarem a analisar os espaços informais de moradia nas duas metrópoles, ou seja, aqueles produzidos sem a observação das normas urbanísticas

em vigor, trataram de entender os sentidos atribuídos aos mesmos, destacando os termos: favelas, loteamentos clandestinos, loteamentos irregulares, *villas* e *asientamientos*.

Enquanto em Curitiba predominam as favelas, os loteamentos clandestinos e os loteamentos irregulares, em Tucumán predominam as *villas* e os *asientamientos*. Favelas, *villas* e *asientamientos* têm em comum o fato de serem constituídos por ocupações de áreas vazias, sem que haja a propriedade da terra urbana. Para Mansilla (1994), *villa* são habitações construídas com materiais precários em terreno de terceiros, sem observar as normas construtivas vigentes e com carência tanto de infraestrutura quanto de serviços públicos. Valladares (2005, p. 26), ao tratar das favelas no Brasil, afirma que as mesmas se constituem por habitat aglomerado e pobre, constituídos em terrenos de propriedade de terceiros, sem serviços públicos e sistema viário definido.

Para o caso brasileiro, considerou-se ainda a existência de loteamentos clandestinos, definidos como parcelamentos de solo realizados sem a autorização ou o conhecimento do Poder Público municipal. Já o loteamento irregular constituiu-se num tipo de parcelamento do solo aprovado pelo Poder Público, mas executado em desconformidade com a legislação vigente (GASPARINI, 1993). Em Tucumán se observa a presença de loteamentos ilegais similares aos brasileiros, produzidos por proprietários de terra e empreendedores imobiliários. De acordo com Cravino et al. (2008), *villas* e *asientamientos* possuem características sociais e de ocupação similares, contudo, a principal diferença está na morfologia espacial, mais regular dos *asientamientos*, que facilita o processo de regularização.

A análise comparativa de outra dimensão no âmbito da produção de moradia, qual seja aquela voltada às classes média e alta, resultou na necessidade de entendimento de termos como condomínios fechados no Brasil e *urbanizaciones cerradas* na Argentina.

Roitman (2003, p. 2) apresenta uma tipologia das *urbanizaciones cerradas*, classificando-as em *barrios cerrados* ou *privados*, *clubes de campo* ou *countries* e *chácaras*. As duas primeiras são essencialmente urbanas, enquanto a última relaciona-se a uma perspectiva de vida mais rural.

Dessa forma, os *barrios cerrados* ou *privados* caracterizam-se por serem áreas residenciais de pequena dimensão, localizadas predominantemente em áreas periféricas, porém servidas por infraestrutura viária, cercadas por muros e outras

barreiras e submetidas à segurança privada. Os *clubes de campo* ou *countries*, por sua vez, ocupam grandes extensões e são caracterizados por possuírem grandes instalações esportivas, em especial ligadas à prática de esportes que demandam superfícies extensas como o golf e o pólo, além de maior controle em relação aos moradores, que devem ser aprovados pelos demais. As *chácras* estão relacionadas a uma vida menos urbana, com maior contato com a natureza e terrenos mais amplos, permitindo a prática de pequenas culturas.

No Brasil há grande polêmica em torno da definição legal de condomínios horizontais e loteamentos fechados. Para Carvalho Pinto (2006, p.2), o grande problema reside no fechamento de áreas públicas, implicando restrição de acesso, assim como em mecanismos de burlar a legislação que trata do parcelamento do solo urbano, qual seja, a Lei nº 6.766, de 1979, que “(...) impõe ao loteador uma série de ônus urbanísticos, como a destinação de áreas ao Poder Público, para implantação de equipamentos urbanos, áreas livres e sistema viário”.

Para além da discussão legal, cada vez mais condomínios horizontais e loteamentos fechados são apontados como uma nova forma de morar nas grandes cidades. Com base na experiência de São Paulo, Caldeira (1997) propõe o conceito de *enclave fortificado*, que inclui, em seu interior, os condomínios fechados com destinação residencial. Para a autora, os enclaves fortificados, tanto para fins comerciais (ex., shopping centers) como residenciais, podem ser definidos como

(...) propriedades privadas para uso coletivo; são fisicamente isolados, seja por muros, espaços vazios ou outros recursos arquitetônicos; estão voltados para dentro, e não para a rua; são controlados por guardas armados e sistemas de segurança privada que põem em prática regras de admissão e exclusão [...] Eles não mais dependem de um centro urbano com alta densidade de serviços, como as antigas zonas de escritórios e comércio. Na verdade, muitos dos novos enclaves instalaram-se na antiga periferia, tendo por vizinhos as favelas ou concentrações de casas autoconstruídas. Por fim, os enclaves tendem a ser ambientes socialmente homogêneos, na maioria das vezes formados por classes médias e altas (CALDEIRA, 1997, p. 159).

No processo de comparação entre as realidades de Tucumán e Curitiba, salientam-se diferenças importantes em relação à espacialização dessas novas formas de morar. Nos limites desse texto, apenas pontuaremos algumas dessas características, uma vez que as conclusões mais robustas serão objeto de outras publicações.

No contexto de Tucumán, destaca-se o município de Yerba Buena, localizado a oeste, que tem sua origem relacionada à instalação de casas de fim de semana e para descanso, transformando-se, a partir dos anos de 1960, em local de moradia das classes mais abastadas. Yerba Buena se constitui como uma nova centralidade metropolitana, tendo em vista a localização de vários *countries*, dentre eles, o Las Yungas, com 105 ha, e o Country Jockey Club de Tucumán, com 140 ha (Figura 07), que se fizeram acompanhar de *shoppings centers*, hipermercados, dentre outros equipamentos de consumo.

FIGURA 07 – ALPHAVILLE GRACIOSA E COUNTRY JOCKEY CLUB TUCUMÁN.



Org.: Regiane Pelózi Cardoso.

FONTE: Google Earth.

Essa dinâmica não tem paralelo em Curitiba, sobretudo porque a dimensão de área dos condomínios é mais limitada, exceção do Alphaville Graciosa, (250 ha) que, a despeito de se localizar no município de Pinhais, não foi capaz, pelo menos até agora, de produzir uma nova centralidade em suas imediações, tal qual se verifica em Yerba Buena. Se se pode apontar um processo de criação de uma nova centralidade em

Curitiba, a mesma está circunscrita ao interior do município: trata-se do Batel, bairro elegante que concentra novos elementos da paisagem urbana, em especial alguns dos enclaves citados por Caldeira (1997) como *shopping centers* de luxo.

A compreensão desses espaços de moradia, tanto os informais quanto os destinados às classes mais abastadas das respectivas metrópoles, permite verificar que ora as morfologias observadas, a despeito de serem muito semelhantes, têm origem em processos distintos, ora são processos muito parecidos que, contudo, resultam em morfologias diferentes. Há que se destacar que tais processos se distinguem pela natureza histórica, cultural, como também pelos elementos físicos que caracterizam as metrópoles analisadas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A constituição de equipes de trabalho tanto na Argentina quanto no Brasil só foi possível pelas relações acadêmicas estabelecidas no âmbito da Facultad de Arquitectura y Urbanismo da Universidad Nacional de Tucumán (Argentina) e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Paraná (Brasil). Contudo, as relações acadêmicas não teriam sido frutíferas se não houvesse também fortes relações interpessoais, que foram essenciais para o desenvolvimento do projeto. Não basta um tema relevante, há que se contar com pessoas comprometidas com o trabalho em conjunto e dispostas a criar estratégias para a superação das dificuldades impostas.

Embora as novas tecnologias de informação e comunicação permitam a aceleração das relações a distância, destaca-se a importância fundamental dos encontros presenciais, sem os quais seria impossível alcançar os objetivos propostos. O reconhecimento *in loco* de ambas as realidades foi condição *sine qua non* para a realização da pesquisa comparada.

Assim, nos limites desse texto, o que se pretendeu foi apresentar um balanço preliminar das possibilidades efetivas de desenvolver um projeto dessa natureza quando alguns milhares de quilômetros separam as equipes, ao que se soma as diferenças de idioma, de história, de cultura e de bases de dados e informações.

Num momento em que todos os órgãos de fomento priorizam as pesquisas em rede, há que se refletir sobre os limites e as possibilidades de sua efetivação no âmbito das ciências humanas. A pesquisa em rede e comparada não pode se restringir ao desenvolvimento de uma mesma temática para lugares distintos; deve, sobretudo, incorporar elementos de ambas as realidades, deve permitir a interiorização da explicação sobre as realidades em questão.

No caso em tela, adiciona-se o desafio de reconhecer as similaridades entre cidades localizadas no sul da América do Sul e submetidas a processos muito parecidos de conformação, embora historicamente tais realidades tenham sido poucas vezes tomadas como objeto conjunto de pesquisa e de troca de experiências para a formação de recursos humanos, na medida em que as relações se dão menos na horizontalidade dos países do sul e mais na verticalidade com os países do norte.

## REFERÊNCIAS

**PET - Plan estratégico teritorial III:** Argentina urbana. 1 ed. Buenos Aires: Ministerio de Planificacion Federal, Inversión Pública y Servicios, 2011.

**ATLAS do censo demográfico 2010/IBGE.** Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas/>. Acesso em: 10 de janeiro de 2015.

CALDEIRA, T. P. R. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. **Novos Estudos CEBRAP.** São Paulo: CEBRAP, n. 47, 1997, p. 155-176.

CARVALHO PINTO. **Condomínios horizontais e loteamentos fechados:** Proposta de regulamentação. Consultoria Legislativa, Senado Federal. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/127/24.pdf>.

CASARES, M.; JARMA, N. **La caracterización sociodemográfica del Sistema Metropolitano de Tucumán (SiMeT).** Jujuy: ARES-NOA, 2009.

CRAVINO, M.C.; DUARTE, J.I.; DEL RÍO, J.P. **Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el AMBA en los últimos 25 años.** Buenos Aires: ULACAV, 2008.

DESCHAMPS, M. V.; JARMA, N. Desigualdades intraurbanas e a organização socioespacial nas metrópoles secundárias Gran San Miguel de Tucumán – GSMT, Argentina e Região Metropolitana de Curitiba – RMC, Brasil: uma análise a partir do conceito de vulnerabilidade social. In: **X Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales da AUGM**. Desequilibrios regionales e políticas públicas. Una agenda pendiente. Córdoba/Argentina: Editorial de la UNC, 2015.

DI MÉO, G. Introdução ao debate sobre a metropolização. **Confins** [on-line], n. 4, São Paulo, 2008, p. 2-11.

FIRKOWSKI, O. L. C. de F. Internacionalização e novos conteúdos de Curitiba. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 107, n. 0, p.93-108, dez. 2004.

GASPARINI, D. 1993. **Regularização de loteamento e desmembramento**. São Paulo: FPFL/Cepam, 1993.

IBGE. **Metodologia do Censo Demográfico 2010**. Série relatórios metodológicos. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

IBGE. **Arranjos populacionais e grandes concentrações urbanas no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

INDEC Instituto Nacional de Estadística y Censos - **Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010** - Documento Metodológico Preliminar. 2010. Disponível em: <http://www.censo2010.indec.gov.ar/metodologia.asp> Acesso em: 12 de janeiro de 2015.

INDEC Instituto Nacional de Estadística y Censos - **Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010** - Base de datos REDATAM. Definiciones de la base de datos, 2013. Disponível em: <http://200.51.91.245/argbin/RpWebEngine.exe/PortalAction?BASE=CPV2010B> Acesso em: 13 de fevereiro de 2015.

LENDE, S. G.; VELÁZQUEZ, G. A. Metropolización y desmetropolización: tendencias y cambios en el sistema urbano argentino (2001-2010). **Ra'eGa – O Espaço Geográfico em Análise**. Curitiba, v.32, p. 7-39, dez. 2014.

MANSILLA, S. Del “conventillo” a la “villa de emergencia”: segregación residencial y migraciones intraurbanas en San Miguel de Tucumán. **Revista de Geografía**. Barcelona, v. XXVII-XXVIII, 1994.

**MINISTERIO de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios Plan Estratégico Territorial Avance II: Argentina Urbana.** 1. ed. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, v. 1, 2011, 176 p.

PAOLASSO, P. C. **Los cambios en la distribución espacial de la población en la provincia de Tucumán durante el siglo XX.** Tesis de doctorado. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Tucumán, 2004.

**REGIC – Região de influência das cidades 2007.** Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>.

ROITMAN, S. Barrios cerrados y segregación social urbana. **Scripta Nova.** Universidad de Barcelona. v. VII, n. 146(118), 2003.

SASSEN, S. **As cidades na economia mundial.** São Paulo: Nobel, 1998.

SILVA, M. N. da. **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização de Curitiba.** 259 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2012.

\_\_\_\_\_; CZYTAJLO, N. P. Produção de favelas e villas e estruturação das metrópoles de Curitiba – Brasil e Tucumán – Argentina. XVI ENANPUR. **Anais.** Belo Horizonte, 2015.

\_\_\_\_\_; CZYTAJLO, N. P. Espaços informais de moradia e estruturação das metrópoles de Curitiba e Tucumán a partir da década de 1990. In: **X Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales da AUGM.** Desequilibrios regionales e políticas públicas. Una agenda pendiente. Córdoba/Argentina: Editorial de la UNC., 2015.

VALLADARES, L. do P. **A invenção da favela: do mito de origem a favela.com.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.



# POLÍTICAS HABITACIONALES EN LAS METRÓPOLIS DE TUCUMÁN, ARGENTINA Y CURITIBA, BRASIL ELEMENTOS PARA UN ABORDAJE COMPARADO (2000 – 2010)

---

*Natalia Paola Czytajlo*<sup>1</sup>

*Madianita Nunes da Silva*<sup>2</sup>

*Marta Casares*<sup>3</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

En el actual contexto de metamorfosis de los espacios metropolitanos de América Latina, De Mattos (2006) resalta la persistencia de las desigualdades como un rasgo inherente al escenario urbano, en el cual riqueza, pobreza y exclusión social aparecen como sus componentes. La mirada sobre los procesos de metropolización de Curitiba (Brasil) y Tucumán (Argentina) desde mediados de siglo XX y en particular, de las características de crecimiento y expansión del espacio residencial a inicios del siglo XXI, permite identificar semejanzas y particularidades que plantean interrogantes respecto a la implementación de políticas habitacionales. En ambas realidades se observa un

---

1 Profesora de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo na Universidade Nacional de Tucumán (UNT), San Miguel de Tucumán. Investigadora CONICET y del Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales. Doctora en Ciencias Sociales (Orientación Geografía) por la UNT.

2 Professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba. Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles (INCT-CNPq). Doutora em Geografia pela UFPR.

3 Profesora de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo na Universidad Nacional de Tucumán (UNT), San Miguel de Tucumán. Especialista en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, por la Universidad Nacional de Tucumán y Universidad Politécnica de Valencia.

crecimiento del número de favelas y villas<sup>4</sup>, en especial en la década del 1990 (NUNES DA SILVA; CZYTAJLO, 2015), como también la mayor relevancia de los Estados Nacionales en la política habitacional a partir de mediados de la década de 2000.

En Argentina desde 2004, es marcada la re-centralización de la PH. Confluyen el accionar del estado Nacional y las provincias (Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, Consejo Nacional de Vivienda, Institutos Provinciales de Vivienda). En Brasil, igualmente, el Gobierno Federal reasume el papel de coordinar esta política en el país, momento que tiene como contexto la creación del Ministerio de las Ciudades en el año 2003. Ello se relaciona con un marco normativo que pasa a tratar la vivienda como un derecho fundamental y plantea, en el caso argentino, una legislación que remite al papel del Estado Nacional, referido en la Constitución (art. 14 bis de la Reforma del 1996 y aquellos referidos al art. 75 inciso 2), y en Brasil, la Constitución Federal de 1988 y el Estatuto de la Ciudad (2001).

A partir de este contexto, en el presente trabajo, se parte de la comprensión de la política social como campo de problemas (ANDRENACCI, 2005), y se pone acento en las dimensiones histórico-conceptuales, relación intervención social y estructuras, prácticas y representaciones sociales, dimensiones complejas de la política y institucionalidad social. En esta línea, Chiara y Di Virgilio (2009) señalan distintos centros de interés: el relativo a la institucionalización, organización e implementación de las políticas, ya que además del Estado y el mercado, están relacionados las familias, los individuos, el tercer sector, atravesados por una multiplicidad de actores con intereses y recursos de poder diversos.

---

4 Valladares (2005, p.26) conceptúa la favela como un tipo de hábitat pobre, en general caracterizado por un conjunto de viviendas precarias, sin trazado viario ni servicios públicos, construidos de forma ilegal sobre terrenos de propiedad pública o privada. Para Taschner (2003, p.26) más que su morfología, la característica singular de las favelas se debe al hecho de que constituyen una ocupación ilegal de la tierra que no se basa en la propiedad de la tierra, ni en el alquiler de los propietarios legales. Mansilla (1994) define villa como un conjunto de viviendas construidas con materiales precarios en terrenos de terceros al margen de las normas legales y carente de infraestructura urbana y servicios públicos.

A partir de esta perspectiva, los procesos políticos se asumen como procesos complejos donde se ponen de manifiesto diversas relaciones entre actores y un entramado de relaciones de fuerza donde los intereses de dominio y las luchas sociales constituyen sujetos, ya sea reforzando derechos reproduciendo o creando nuevas desigualdades – ciudadanía – inclusión/ exclusión.

El trabajo se propone reconstruir un marco de análisis sobre las políticas habitacionales que permita aportar a la discusión sobre la cuestión metropolitana y políticas urbano-ambientales que garanticen el derecho equitativo a la ciudad. Se plantea: analizar comparativamente actores y lógicas en la producción de espacio residencial, particularmente la producción estatal y la Política Habitacional (PH) e identificar procesos asociados a la implementación de programas sociohabitacionales en los procesos de metropolización de Tucumán y Curitiba.

Se inicia realizando una periodización de la PH para los ámbitos de estudio. En el análisis institucional se revisan organismos e instrumentos, marco normativo, así como objetivos y propósitos institucionales y los referidos a planes y programas que hacen a la configuración y puesta en práctica de las políticas habitacionales en la década del 2000-2010 en ambas metrópolis.

El recorte espacial asumido para el análisis se corresponde con la porción de territorio donde se sitúan las metrópolis de Curitiba y Tucumán. En base a Firkowski (2012) se considera metrópolis un tipo de ciudad con funciones de comando y gestión, articulada a la economía global, y desde donde se distribuyen para el resto del territorio nacional, vectores de modernidad y complejidad. En Curitiba, la metropolis se distribuye por el territorio de catorce municipios de la Región Metropolitana de Curitiba (RMC): Curitiba, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Campina Grande do Sul, Colombo, Almirante Tamandaré, Rio Branco do Sul, Campo Magro, Itaperuçu, Campo Largo, Araucária, Fazenda Rio Grande e São José dos Pinhais. En el caso tucumano, corresponde a los municipios de lo que se reconoce como Área Metropolitana de Tucumán (AMeT)<sup>5</sup>: San Miguel de Tucumán, Yerba Buena,

---

5 Cabe señalar que no hay una definición ni delimitación espacial uniformemente aceptada de esta entidad, sino en función de diferentes trabajos que se han emprendido y según sus cometidos. La



## 2. BREVE PERIODIZACIÓN HISTÓRICA DE POLÍTICA HABITACIONAL EN ARGENTINA Y EN BRASIL

Un abordaje comparativo de políticas habitacionales entre Argentina y Brasil expone un repertorio de elementos comunes, hitos y procesos comparables desde 1950 (Fernández Wagner, 2008) (Cuadro 1). Considerando estas similitudes, los últimos 25 años de la Política Habitacional practicada en ambos países puede ser dividida en tres períodos: (i) entre mediados de las décadas de 1980 y 1990: crisis, insolvencia y extinción de los órganos estatales, reducción significativa de recursos y falta de priorización de la cuestión por parte de los gobiernos federales; (ii) entre la segunda mitad de la década de 1990 y la primera mitad de 2000, descentralización de la ejecución de la PH, que en función de la ausencia de la instancia federal pasa a ser asumida por los gobiernos provinciales (Argentina) y municipales (Brasil); (iii) a partir de mediados de la década de 2000, los gobiernos federales reasumen la coordinación general de la Política Habitacional, con mayor participación de otros niveles de gestión y de la sociedad civil organizada.

CUADRO 1 – EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA HABITACIONAL ARGENTINA – BRASIL.

ARGENTINA		BRASIL
- Política de construcción masiva de viviendas. Gobierno Peronista- Justicia Social	<b>1947-1955</b>	
		<b>1964</b>
		- Creación del <i>Sistema Federal de Habitação (SFH)</i> y del <i>Banco Nacional de la Vivienda</i>
- FONAVI: Fondo Nacional de la Vivienda - Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	<b>1975-1983</b>	<b>1986</b>
- Sistema Federal de Vivienda - IPV: Plena autonomía para provincias - Privatización Del BHN		- Crisis del do SFH, extinción del BNH, crisis de las <i>Companhias de Habitação Estaduais de Habitação</i>
- Crisis financiamiento y endeudamiento - Planes federales - Desfinanciamiento del FONAVI		<b>1990</b>
		- Fuerte participación de los municipios por la ausencia de una política federal: programas de urbanización de favelas y regularización domínial.
		- <i>Programa de Arrendamento Residencial (PAR)</i> : financiamiento para la faja de 3 a 6 salarios mínimos.
		- <i>Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI)</i> : titularización de hipotecas.
- Parálisis hasta después de la crisis de 2001-2002 - Libre disponibilidad de los fondos FONAVI para cubrir déficits provinciales Creación del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (DUyV) Dirección de Política Habitacional, que concentraba programas cuyos objetivos eran mejorar la situación habitacional, con el objetivo de impulsar política integral de vivienda y mejoramiento del hábitat.	<b>2003</b>	<b>2003</b>
		- <i>Ministério das Cidades (MC)</i> , <i>1ª Conferência das Cidades</i> , <i>Conselho Nacional das Cidades</i>
		- Creación del Sistema Nacional de <i>Habitação (SNH)</i>
	<b>2004</b>	<b>2004</b>
		- <i>Programa Crédito Solidário</i>
		<b>2005</b>
		- Ley aprueba la creación del <i>Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)</i> : base para el <i>Sistema Nacional de Habitação</i>
		- Cambios en la orientación del MC
		<b>2006</b>
		- Instalación del FNHIS: fortalecer la esfera local y la articulación entre políticas urbana y habitacional
		- Formulación de Planos Habitacionales a escala federal, estadual y municipal
		<b>2007</b>
		- Programa de Aceleración AL Crecimiento (PAC): urbanización de asentamientos precarios.
Nueva política habitacional – Programas Federales el Programa Federal de Construcción de Viviendas, y por el otro, el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas Mejor Vivir.		
➤ Inversión ➤ Cantidad de soluciones habitacionales		
Diversificación de programas. PROMEBA. Subprograma de Urbanización de Villas, la vivienda rural o las viviendas en comunidades aborígenes Lanzamiento del Programa PRO.CRE.AR	<b>2008-2012</b>	<b>2009</b>
		- <i>Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)</i> : Ampliación del mercado habitacional como medida de combate a la crisis económica mundial.

Elaboración de las autoras, 2015 en base a CRAVINO, 2012; BONDUKI, 2004 y CARDOSO, 2013

En los últimos períodos, a pesar de algunas diferencias respecto de la década de 1990, podrían señalarse algunas constantes en Argentina y en Brasil: a) políticas nacionales de vivienda influenciadas fuertemente por la facilitación (del funcionamiento del mercado); b) preeminencia de acciones habitacionales de vivienda nueva mediante subsidios a la demanda y el acceso al crédito; c) impulso de programas de regularización urbana y dominial de asentamientos informales. El contexto fue marcado también por la emergencia de las nuevas democracias de América Latina a partir de la primera década del siglo XXI, que manifiestan un contexto de renovado rol del Estado en el desarrollo económico y social que interpela la reflexión sobre las políticas habitacionales.

Fernández Wagner (2006) señala que toda política pública implica una construcción institucional, que regula u organiza la distribución de recursos en la población directa o indirectamente. En el caso de política pública de vivienda, dicha construcción institucional se divide en dos dimensiones: a) su construcción jurídico institucional en función de derechos y b) la construcción institucional de los niveles de descentralización (transferencia de poder y recursos) de la misma hacia la población involucrada.

Respecto a la construcción institucional de los niveles de descentralización de la misma, se destaca el diseño del modo en que los diferentes niveles del Estado y la sociedad organizada, tienen injerencias, responsabilidades y/o competencias en la ejecución de la política en el territorio.

Así, observamos que en Argentina, desde 2004, es marcada la re-centralización de la PH. Confluyen el accionar del estado Nacional y las provincias (Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, Consejo Nacional de Vivienda, Institutos Provinciales de Vivienda).

En Brasil, desde 2003 pueden reconocerse estrategias de una “nueva Política Nacional de Vivienda” (BONDUKI, 2011), en especial el papel de la organización de la PH reasumido por el gobierno federal, con la incorporación de instrumentos de democracia participativa y control social. El período también se caracterizó por una estructura federativa que transfiere atribuciones y poderes a los municipios, dentro de los cuales está la elaboración y ejecución de la política urbana. En Argentina, luego de 2001 y con los nuevos gobiernos constitucionales, se sucedían una serie de cambios

jurisdiccionales en las responsabilidades sobre programas y se establecían “nuevos lineamientos”. En el año 2003 se creaba el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Decreto N° 1283/2003) y se aprobaba el organigrama de aplicación de la administración centralizada en consonancia con los objetivos de los niveles políticos del mismo (Decreto N° 27/2003). Este fue creado en el último día de la presidencia de Eduardo Duhalde. El primer ministro fue designado por Néstor Kirchner (2003-2007) y la presidenta Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) mantuvo el ministerio durante su gestión. En el marco de la Secretaría de Obras Públicas, funcionaría la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SDUyV) cuya misión era “ejecutar la política Nacional de la Vivienda Social a través de programas que formen parte de ella y del FO.NA.VI., en coordinación con institutos provinciales y municipios”. Estaba conformado por la Dirección Nacional de Coordinación de Políticas y Programas Habitacionales, la de Desarrollo Urbano, la de Infraestructura Social y la de Políticas Habitacionales, que tendría a su cargo aquellos programas cuyos objetivos eran mejorar la situación habitacional, antes pertenecientes a la jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Social. Esta acción estuvo fundamentada en una estrategia de articulación y optimización de recursos entre las distintas Jurisdicciones del Poder Ejecutivo (...) entendiendo que el Estado Nacional debe impulsar el desarrollo de una política integral de vivienda y mejoramiento del hábitat, orientada a lograr paulatinamente la realización del derecho consagrado en la Constitución Nacional a una vivienda digna y condiciones de habitabilidad adecuados para todos los habitantes (Decreto N° 1.142). Son tres ejes conceptuales –social, económico y territorial– sobre los que se apoya la política nacional de vivienda social desde 2003, política que permitió poner en marcha más de un millón de soluciones habitacionales en todo el país.

Se considera que en la política de vivienda, lo más importante es el impacto social que provoca, ya que actúa como articulador familiar, llevando equidad e inclusión a quienes están más postergados. También dinamiza la economía y utiliza mano de obra en forma intensiva. Además, la propuesta distribuye las obras en todo el territorio nacional en acuerdo con el Consejo Federal de la Vivienda, en donde participan las provincias, en el marco del Plan Estratégico Territorial. Cabe señalar que este Plan



comienza a gestarse con la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública constituida en el año 2004, mediante el decreto N° 1824, con la finalidad de implementar la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, cuyo objetivo es construir un país integrado, equilibrado, sustentable y socialmente justo a través de la consolidación de la planificación territorial como política de Estado. Con su primer avance en 2008, se constituye el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial, ámbito de encuentro que las Provincias argentinas, la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno Nacional han creado a efectos de participar en la planificación, articulación y armonización de las políticas de planificación y ordenamiento territorial.

Todas las obras de vivienda se ejecutan descentralizadamente por las provincias y municipios. En la provincia de Tucumán, el Instituto Provincial de Vivienda y Desarrollo Urbano (IPVyDU) es el organismo jerárquico –dependiente del Ministerio de Economía, que tiene como misión elaborar y proponer al Poder Ejecutivo la política y programas de vivienda y desarrollo de los centros urbanos y responsabilizarse de su ejecución-. Si bien se plantea una articulación institucional con los ámbitos administrativos donde se desarrollan los emprendimientos de vivienda, no hay un marco normativo que regule aspectos referidos a la localización, fuera de los asociados a las evaluaciones de impacto ambiental. A la vez, cada administración municipal, tiene la potestad de dictar normas de uso de suelo.

En Brasil, en 2002, con la elección del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, se renuevan las expectativas en relación a la institucionalización de la PH. Al asumir el gobierno en el año de 2003, el entonces presidente crea el Ministerio de las Ciudades (MC), órgano que reúne los temas de habitación, saneamiento, transporte urbano y política de ordenamiento territorial para plantear y articular la acción urbana. Los nuevos rumbos dados a la PH en el inicio de su primer mandato (2003-2006) tienen como referencia el *Projeto Moradia*, construido y debatido por técnicos, académicos y militantes sociales reunidos en el Forum Nacional da Reforma Urbana en los años anteriores a su elección. En 2003 el MC organiza la primera *Conferência Nacional das Cidades*, que aprueba los principios generales de la política urbana del gobierno y propone la creación y composición del Consejo Nacional de las Ciudades, instaurado

en 2004. A partir de ese proceso, el Consejo Nacional de la Ciudad y la Cámara Técnica de Vivienda pasan a ser instancias constituidas y operativas con la participación de la sociedad. (CARDOSO, 2013).

En 2004, con la Política Nacional de Habitación, el planeamiento del sector habitacional para garantizar nuevas condiciones institucionales y promover el acceso a la vivienda digna a todos los segmentos de la población implica: (i) la consolidación del *Sistema Nacional de Habitação* (SNH); (ii) la creación del “*Programa de Desenvolvimento Institucional, Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação*”; y (iii) la elaboración del “*Plano Nacional de Habitação (PlanHab)*”.

En 2005 es aprobada la creación del “*Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social*” (FNHIS) que busca crear una estructura institucional desde el nivel nacional hasta los estados y municipios, para poder hacer una política integrada de los tres niveles de gobierno. La misma ley que crea el FNHIS posibilitó la creación del *Sistema Nacional de Habitação* (SNH), que delegó a los municipios un papel central en la implementación de la PH. Para adherir al SNH, estados y municipios deberían crear un fondo de habitación, gestionado por un consejo con participación popular. Además de eso, deberían elaborar un *Plano Local de Habitação de Interesse Social* (PLHIS), a partir del cual serían definidas las directrices y prioridades de la PH a nivel local. En 2006 el FNHIS es implementado, y el gobierno federal asume un compromiso junto a los movimientos sociales de asignar anualmente recursos para el enfrentamiento del déficit habitacional del país. Según Cardoso (2013) la gran innovación del FNHIS fue posibilitar que la política habitacional pudiese disponer de subsidios directos para la atención de la población de baja renta. De acuerdo con este autor, este diseño institucional podría garantizar la atención de parte de la población que históricamente compone la mayor faja del déficit habitacional en el país.

Las principales acciones y la estructura organizacional del PlanHab<sup>6</sup> sería regulada por el SNH. El Nivel Nacional por las cuatro secretarías (vivienda, saneamiento, movilidad urbana y programas urbanos) del Ministerio de Ciudad. La

---

6 En este momento, hubo un crecimiento para vivienda, y se lanzó el sistema de aceleración del crecimiento de desarrollo del país y dentro de él se creó el PAC (*Programa Urbanização de Assentamentos Precários*).

operación está dirigida por la *Caixa Econômica Federal* (Banco Estatal), encargada de la aprobación de los proyectos públicos del subsidio. Los fondos públicos (FGTS, FDS, FNHIS) están regulados por Consejos Gestores Deliberativos, con la participación paritaria de la sociedad civil (empresarios, sindicatos, movimientos sociales, entidades académicas y profesionales).

El nivel nacional no hace proyectos de vivienda, solamente los financia y coordina la política. Son los poderes estatales, municipales y los emprendedores privados que deben realizar esta función. A nivel estadual y municipal, las secretarías de Vivienda o de Desarrollo urbano son responsables de la coordinación de la política a nivel local, de la elaboración del Plan Local de Vivienda, del programa de regularización y urbanización de asentamientos precarios, de la producción de vivienda nueva para la población de bajos ingresos (menos de 3 salarios mínimos), con o sin asociación con el sector privado y de la organización de la demanda (BONDUKI, 2011).

Respecto al otro punto marcado por Wagner (2006) sobre la construcción jurídico- institucional en función de derechos, lo anteriormente expuesto para el caso brasileño y argentino, se relaciona con un marco normativo, que plantea una legislación que remite al papel del Estado en la garantía del acceso a la vivienda digna.

En la Constitución Argentina el artículo 14 bis se refiere específicamente al acceso a una vivienda digna. Asimismo, cabe señalar lo ya referido respecto de que el artículo 75 inciso 22, que reconoce, con rango institucional, los siguientes instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos –tratados y declaraciones, entre los que están el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que se refiere a la vivienda adecuada como uno de los derechos humanos. En ese sentido, durante 1994, a partir de la política de estabilización monetaria lograda por la Ley de Convertibilidad surgieron nuevos proyectos de leyes de vivienda. Uno de ellos fue el de la Ley Federal de Vivienda N° 24.464, mediante la cual se crea el Sistema Federal de la Vivienda (SFV) con el objetivo de facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos insuficientes, en forma rápida y eficiente, el acceso a la vivienda digna (art. 1ro). Para implementar esta ley se crea el Consejo de la Vivienda integrado por el Poder Ejecutivo Nacional, los Gobiernos Provinciales que actúan como coordinadores generales de los proyectos y programas del SFV y administradores de sus recursos.

Las normas que regulan el uso del suelo y la propiedad vigentes en el caso argentino, fueron creadas desde una concepción que postula a este derecho como absoluto, personalísimo e inviolable y respalda la idea anclada de “vivienda propia”, aunque actualmente emerge el debate sobre la función social de la propiedad, presente ya en la Constitución de 1853.

En Brasil, la Constitución Federal, aprobada en 1988, define que la política urbana tiene como objetivo ordenar el pleno desenvolvimiento de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad<sup>7</sup>, tanto como promover el acceso equitativo al derecho a la ciudad. En 2001 fue aprobada la *Lei Federal 10.257* –el Estatuto de la Ciudad– que dispone de instrumentos de uso de suelo para control del mercado inmobiliario y de regularización de asentamientos de baja renta, que posibilitan que el objetivo de la política urbana definida en la Constitución Federal y ejecutada por los municipios, pueda ser alcanzado. Sin embargo, todavía no son utilizados en su plenitud o de manera generalizada. Las experiencias recientes han comprobado su eficacia en lo referido a la ampliación del acceso a la tierra urbanizada y bien localizada de la población de baja renta.

En el caso argentino, recientemente ha tomado fuerza la necesidad de trabajar sobre instrumentos innovadores de gestión urbana. Se registran experiencias en municipios tales como Malvinas Argentinas, Rosario. En San Miguel de Tucumán, aunque se enuncian en el Plan Estratégico Urbano Territorial, aún no se ha utilizado ninguno de ellos<sup>8</sup>.

---

7 Significa que el interés individual está subordinado al interés colectivo, que el interés público será atendido en el uso de la ocupación de la propiedad y que el derecho de propiedad está sometido a la cualificación urbanística de los terrenos, que la determinación del derecho a la propiedad urbana es definida por los planos urbanísticos, instrumentos y normas que especifican el uso y ocupación de los terrenos que por consecuencia definen el objetivo de la propiedad (Traducción de Brasil, 2005).

8 Cabe señalar que en el marco del Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas, en 2015, la Universidad Nacional de Tucumán, desde el OFUT, ha iniciado los Lineamientos Estratégicos para la Gestión del Área Metropolitana de Tucumán, que supone la propuesta de instrumentos de esta naturaleza.

### **3. PLAN FEDERAL DE VIVIENDA (PFCV) - ARGENTINA Y PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV) – BRASIL**

El PFCV y el PMCMV constituyen actualmente los principales programas ejecutados por la PH practicada en Argentina y Brasil. Puede reconocerse entre ellos algunas características comunes, principalmente en lo que hace a los objetivos y estrategias de ejecución conforme se presenta más adelante.

En la segunda mitad del año 2004, el MINPLAN de la Nación lanzó el PFCV que, en su primera formulación, proponía como objetivos: a) la reactivación económica; b) la generación de empleo genuino y el apalancamiento del crecimiento de la industria de la construcción, con el propósito de tener impactos significativos en el mercado laboral, la producción de insumos y la reducción del déficit de vivienda (CRAVINO, 2012).

El Programa se planteó atender a los hogares de bajos recursos que necesitan una vivienda a través de la financiación con recursos presupuestarios nacionales de la construcción de 120.000 viviendas nuevas en todas las jurisdicciones del país. En este sentido se ha dirigido a fortalecer el proceso de reactivación económica de la industria de la construcción.

La SSDUyV ha desarrollado una línea de acción coordinada con la del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, planteando en la ejecución del Programa la generación de empleos que, además de incidir significativamente en la reducción de las actuales tasas de desempleo, demandaría la instrumentación de programas de capacitación para la provisión de los recursos humanos necesarios.

El PFCV desarrolló un conjunto de Programas Federales y Subprogramas que actuaban en forma complementaria sobre tres ejes principales: la construcción de nuevas viviendas, el mejoramiento de las mismas, y el mejoramiento barrial y la regularización dominial (Ibidem).

Concentró las principales asignaciones presupuestarias nacionales en el sector vivienda; triplicando inicialmente los fondos FONAVI; disponía, a fines del 2004, de un voluminoso aporte del Tesoro Nacional (2.500 millones de pesos anuales) (Ibidem).

Básicamente consistía en la financiación para la construcción de una vivienda de superficie mínima (44 m<sup>2</sup>) a ser ejecutada por empresas constructoras, con una fuerte asociación con la Cámara Argentina de la Construcción y el apoyo de la UOCRA (el gremio de los trabajadores de la construcción) (Ibidem).

Para instrumentar los programas, se celebraron una serie de convenios con las jurisdicciones provinciales (los Institutos Provinciales de Vivienda).

En estos convenios se puntualizaba que el fondo constituía un “fondo no reintegrable”, se establecía un monto fijo por vivienda”, se definían los “cupos por regiones geográficas” y se establecían criterios para reasignarlos. La centralización en la toma de decisiones en esta etapa alcanzó la definición de las características del producto: una vivienda tipo, mínima, definida en sus dimensiones y locales, para cada región del país. Para la región NOA y NEA, con mayor déficit habitacional, dos dormitorios y 55 m<sup>2</sup>.

En términos cuantitativos, el PFCV, en su Fase 1, de 2004 a 2006, se propuso construir 120.000 viviendas nuevas en todo el país. Se destinaron 3.900 millones de pesos. En 2007, el MINPLAN lanza el PFCV II, el cual se presentó plurianual, previendo construir en 3 años 300.000 viviendas y desarrollar una inversión de 17.400 millones de pesos.

En 2004 se establece que para Tucumán en la Etapa I se financiaron 4.000 viviendas, con una superficie de 44 m<sup>2</sup>, con un costo de 30.000\$ x vivienda, con un monto total de 120.000.000 de pesos. En 2005, a Tucumán corresponde, 10.000 unidades, de 55m<sup>2</sup>, con un costo de hasta 50.000 \$ por vivienda, con un monto de 500.000.000 de pesos.

Los programas Federales de Vivienda con financiamiento centralizado y ejecución descentralizada, integraron una estrategia que apoyada en un Estado fuerte, se propuso sostener a mediano y largo plazo una política de vivienda con la premisa fundamental de paliar el déficit habitacional, reactivar el sector de la construcción y generar mano de obra formal.

Según señala Cravino (2012), los convenios realizados por programas –en particular, por su volumen–, el del PFCV, denotaban la forma de actuación territorial,

que imponía una recentralización de la toma de decisiones, y que terminó con la descentralización del FONAVI realizada en 1992.

Los datos del 2010 suministrados por Consejo Federal de la Vivienda, en el marco del Plan Federal de Vivienda, indican la masividad de sus resultados desde 2003 que alcanzaba al 2014 más de 700.000 hogares en todo el país.

El PMCMV fue aprobado por la Medida Provisoria n° 459, publicada en marzo de 2009, posteriormente convertida en la Ley n° 11.977, de Julio de 2009, y por el Decreto n° 6962, de setiembre de 2009.

Se estructura a partir de subprogramas (*Programa Nacional de Habitação Urbana*, *Programa Nacional de Habitação Rural*, PMCMV Entidades y PMCMV para municipios de menos de 50.000 habitantes) y según fajas de renta, y puede ser comprendido como un programa de crédito tanto para el productor como para el consumidor (CARDOSO, 2013). El programa fue creado por el gobierno federal en el contexto de la crisis económica mundial de 2008, con objeto de compensar la retracción del sector privado y apoyar sectores con dificultades por medio de medidas de expansión del crédito por los bancos públicos (*Banco do Brasil*, *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e Caixa Econômica Federal*). (CARDOSO, 2013, p. 34). Debe destacarse, conforme a Cardoso (2013), que el sector empresarial fue protagonista en la formulación y concepción del PMCMV<sup>9</sup>, cumpliendo igualmente un papel central en su ejecución.

La Etapa 1 del PMCMV ocurre entre 2009 y 2011, año de lanzamiento de la Etapa 2, en ejecución hasta el 2014. Concebido como un programa de producción de vivienda nueva por el mercado inmobiliario, su meta fue construir 1.000.000 de unidades en la primera etapa y 2.000.000 en la segunda.

---

9 Según Andrade (2011), apunta Cardoso (2013), el sector empresarial fue protagonista en la formulación de y concepción del PMCMV, que nació de un proyecto elaborado por el Sindicato de la Construcción Civil de Rio de Janeiro (SINDUSCON RJ) en el final del gobierno de presidente Fernando Henrique Cardoso. En 2008, en el contexto de la crisis económica mundial, el proyecto fue encaminado por el sindicato, y la entonces Ministra de la Casa Civil, Dilma Rousseff, lo consideró el mejor proyecto presentado para el sector, y fue así lanzado el año siguiente por el gobierno federal.

En la etapa 1, la faja 1 atendía a familias que ganaban de cero a tres salarios mínimos (R\$ 1.395,00), la Faja 2 de tres a seis salarios mínimos (R\$ 2.790,00), y la Faja 3 de seis a diez salarios mínimos (R\$ 4.650,00). (BRASIL, 2013a). En la etapa 2, la delimitación de las fajas fue alterada para el valor en reales del salario recibido por la familia (Faja 1: R\$ 1.600,00; Faja 2: R\$ 3.100,00 y Faja 3: R\$ 5.000,00 (CARTILHA MINHA CASA MINHA VIDA 2, 2013).

La faja 1 tiene subsidios públicos integrales y para las Fajas 2 y 3, el programa se realiza a través de la facilitación de la viabilidad financiera de los subsidios públicos (FERREIRA, 2012).

La selección de las familias beneficiadas para la faja 1 del programa es realizada por el municipio y los candidatos deben estar inscriptos en los catastros públicos de los programas de habitación. Tienen prioridad las familias desamparadas que perdieron su único inmueble, que residen en áreas de riesgo y/o insalubres, aquellas cuyos jefes de hogar son mujeres o que tienen a cargo personas con discapacidad (BRASIL, 2010).

En la primera etapa del PMCMV fueron destinados R\$ 34.000 millones, siendo 25.500 millones del *Orçamento Geral da União* (OGU) y los restantes, correspondientes al Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS). Más allá de eso se invirtió más de R\$ 1000 millones para complementos de infraestructura urbana, a través del *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES) (CARDOSO, 2013, p. 36). En la segunda etapa del programa los recursos fueron ampliados a R\$ 125.000 millones, siendo 72.000 millones destinados a subsidios.

Además de la ampliación de los recursos, del aumento de la meta en número de unidades y del cambio en el indicador para el encuadramiento de las familias en las fajas del programa, otros cambios fueron el perfeccionamiento de las reglas, la exigencia de mejoras en las especificaciones de los proyectos, con el objetivo de priorizar las familias de baja renta y la ampliación del valor de las unidades habitacionales para la Faja 1. En 2013 en Paraná, por ejemplo, el valor de adquisición máximo de una casa tuvo un aumento de 46% y el de un departamento, 34%, que correspondieron a R\$ 64.000,00 en el caso de los municipios de regiones metropolitanas (DAL LIN, 2013).



#### 4. APROXIMACIÓN AL DÉFICIT HABITACIONAL EN LAS METRÓPOLIS DE TUCUMÁN Y CURITIBA

En la línea de diversos trabajos, tomamos la definición de *Hábitat International Coalition*, América Latina, que define el déficit habitacional como el cálculo aproximativo de:

- a) déficit absoluto o carencia de vivienda, es decir, la diferencia entre el total de familias y el total de unidades de vivienda;
- b) déficit relativo o condiciones inadecuadas de habitabilidad, es decir, requerimientos de eliminar el hacinamiento en viviendas con espacio insuficiente, y requerimientos de sustitución de viviendas totalmente deterioradas de acuerdo con el estado físico de los materiales que las constituyen. En el caso de Argentina, el Informe sobre Derechos Sociales del CELS (2013), propone el análisis del déficit habitacional relativo y la situación de la vivienda a partir de la lectura de los censos, a partir de indicadores vinculados a la situación de hacinamiento y calidad de vivienda, así como aquellos vinculados al régimen de tenencia, para indagar en la seguridad jurídica de la vivienda que se habita.

Además se cuenta con publicaciones y datos en distinto nivel de desagregación (provincia, departamento y radio censal) del Censo 2010, provistos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), sobre las diferentes variables vinculadas a la vivienda.

Se reconoce luego de esta última década<sup>10</sup>:

- una disminución de porcentajes de hogares con déficit de calidad: hay tres veces más hogares que habitan en viviendas recuperables que hogares que habitan en viviendas irrecuperables, en el caso de Argentina. En general disminuye a la mitad el porcentaje de CALMAT IV (que indica menores condiciones en la calidad de materiales) tanto en el país, como en la provincia de Tucumán. Esto puede observarse también en los municipios del aglomerado metropolitano.

---

10 A partir de datos Censo 2010 Fuente INDEC, procesados por N. Jarma y N. Czytajlo p/ OFUT (2015).

- en Argentina persisten más de 2.000.000 de hogares que habitan en viviendas deficitarias; 1.500.000 en condiciones de hacinamiento familiar y otro 500.000 con hacinamiento crítico, identificándose un aumento en hacinamiento de los hogares, especialmente en viviendas aptas (de 14,23% en 2001 a 15,26% en 2010). En la provincia de Tucumán, en cambio, se registra una disminución en los porcentajes de hacinamiento crítico (más de 2), pero superando el porcentaje para el país (18.31% en 2010). Eso puede observarse también en los diferentes municipios del aglomerado, observándose los mayores valores en los municipios del este y al norte del municipio polo, tal como lo muestran los mapas más abajo.
- mientras a nivel país se marca un incremento de los inquilinos y disminución de los propietarios; en el aglomerado tucumano se observa un aumento del porcentaje de los propietarios de vivienda y terreno<sup>11</sup>.
- El déficit habitacional para el caso argentino en el Censo 2010 es de cerca de 850.000, en Tucumán 32.000 viviendas y en el Sistema Metropolitano de Tucumán 25.000 viviendas (LEM-DAMI, 2015).

El estudio del Déficit habitacional Municipal en Brasil 2010 presenta las informaciones más recientes sobre las necesidades habitacionales en Brasil calculadas de acuerdo con la metodología desarrollada por la *Fundacao Joao Pinheiro* (FJP). En conjunto con la *Secretaria Nacional de Habitacao do Ministerio das Cidades*, o *Centro de Estadistica e Informacoes da FJP* tiene elaborados estudios en los últimos años sobre el déficit habitacional y la inadecuación de domicilios en Brasil.

Los datos disponibles para Curitiba relacionan el déficit habitacional y las condiciones de vivienda entre los principales problemas a ser enfrentados por las políticas de la región. A inicios de la década del 2000<sup>12</sup> el déficit habitacional de la RMC correspondía al 25,3% del déficit de Paraná, 42,8 mil domicilios urbanos. Entre

---

11 Datos para el aglomerado tucumano: Elaboración N. Czytajlo p/ OFUT en base a datos Censo 2001 y 2010, procesamiento N. Jarma y cartografía INDEC, DPE, Tucumán, agosto 2014.

12 COMEC (Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba), 2006. Ese levantamiento tiene como referencia el Censo 2000 del IBGE.

los componentes del déficit se destacaban el 77,40% por cohabitación familiar, el 17,85% por domicilios con terminación rústica y 4,75 por domicilios provisorios.

Ello permite señalar un padrón de constitución del espacio residencial tanto en la RMC como en los municipios analizados del Aglomerado de Tucumán, marcado menos por la precariedad de las habitaciones que por el hacinamiento.

A la hora de analizar comparativamente el déficit habitacional en el recorte espacial metropolitano, aunque las definiciones, indicadores y variables censales recopiladas son similares para ambos casos, no están disponibles con idéntico nivel de desagregación para las metrópolis de Curitiba y Tucumán.

Por ello, tomamos algunos indicadores vinculados al régimen de tenencia en los que sí hay compatibilidad y disponibilidad, para indagar sobre la seguridad jurídica de la vivienda que se habita en ambos casos, como un elemento que refuerza lo señalado sobre la construcción jurídico-institucional en función del derecho a la vivienda y el derecho a la propiedad.

Podemos observar en ambos casos la diferencia entre el centro de la ciudad polo y los municipios linderos. En ambos casos en el primero se encuentran los mayores porcentajes de tenencia por alquiler. Sin embargo en el caso brasileño se encuentran además en otros municipios como *San Jose dos Pinhais* y *Araucária*. Por otra parte, podemos ver que los mayores porcentajes de otros tipos de tenencia se encuentran en la periferia del municipio polo y en los demás municipios de las metrópolis. (TABLA 1).

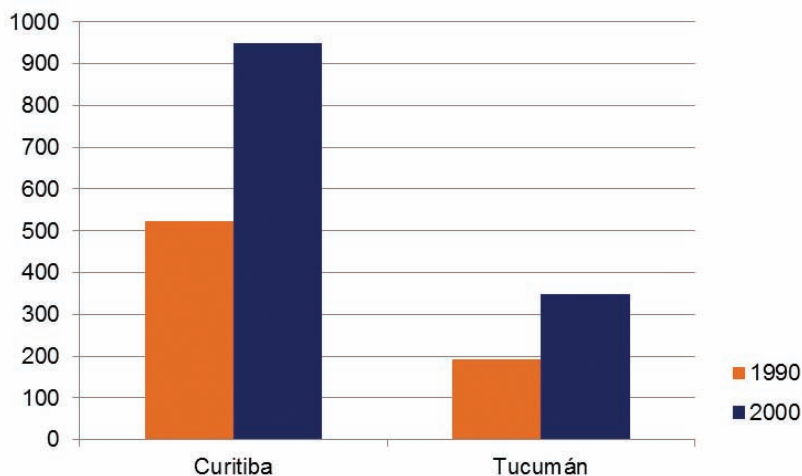
TABLA 1 – INDICADORES DE TENENCIA. CENSO 2010.

<p>Variables:                  v4002 Tipo de espécie de unidade visitada: Habitação em casa de cômodos, cortiço ou cabeça-de-porco                  v0201 Condição de ocupação: Próprio de algum morador – pago Próprio de algum morador – pagando – Alugado – Cedido de outra forma – Outra condição                  Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP). Centro de Estatística e Informações (CEI).</p>	<p>Tenencia: refiere al conjunto de normas jurídico-legales o de hecho en virtud de los cuales el hogar ocupa toda o parte de una vivienda.                  Variables:                  - Tenencia de la vivienda y propiedad del terreno (PROP): Propietario de la vivienda y del terreno                  - Propietario sólo de la vivienda - Inquilino - Ocupante por préstamo - Ocupante por trabajo                  - Otra situación.                  Fuente: INDEC. Censo 2010.</p>
<p>Mapa 1) % de domicilios “Cedido de outra forma”.                  Mapa 2) % de domicilios alugados</p>	<p>Mapa 1) % de viviendas en condición de tenencia informal (que reúne las categorías 4, 5 y 6)                  Mapa 2) % de viviendas en condición de alquiler (categoría 3).</p>

Elaboración de las autoras, 2015 en base a datos censales año 2010. Colaboración Mauricio Polidoro, CAPES-MINCYT, 2015

En el mismo período se observa también en ambas metrópolis un crecimiento del número de espacios informales de vivienda, en especial las favelas y villas en la década anterior, conforme identifican NUNES DA SILVA e CZYTAJLO (2015) en un estudio comparado desarrollado para la década 1990 -2000. (GRÁFICO 1).

GRAFICO 1 – ESPACIOS INFORMALES DE VIVIENDA METRÓPOLIS DE CURITIBA E TUCUMÁN - 1990 Y 2000<sup>13</sup>



FUENTE: (Silva, 2012), (IPVyDU, 1996), (IPVyDU, 2006)

A partir de estos indicadores, puede considerarse, que a pesar de los avances realizados en lo que respecta a la calidad de las edificaciones en la década del 2000, la dificultad de acceso a la vivienda formal por parte de la población de renta más baja debe ser aún ampliado. Esta dificultad se incrementa por el crecimiento que la informalidad registró en la década del 90, así como en el aumento de la cohabitación y el hacinamiento familiar y de lotes, que se observa en el último censo. Estos elementos se tornan relevantes para evaluar la producción de PFCV y PMCMV.

13 Cabe señalar que el período analizado comprende entre los años 1996 y 2006.

## 5. PFCV E DO PMCMV EN LAS METRÓPOLIS DE TUCUMÁN Y CURITIBA

En el período 2009-2012, que corresponde a la primera etapa del PMCMV, fueron contratados en la metrópolis de Curitiba 180 emprendimientos habitacionales distribuidos entre las fajas 1, 2 y 3 del programa, que corresponden a 24.747 nuevas unidades.

En el mismo período, en Tucumán, fueron ejecutados 14 emprendimientos, correspondientes a cerca de 10.000 unidades habitacionales (GRÁFICO 2). Estos números, en relación al déficit habitacional en cada una de las metrópolis, permiten considerar que en términos cuantitativos los impactos del PMCMV en Curitiba y del PFCV en Tucumán son similares, en relación a la provisión de unidades de vivienda.

Respecto del impacto en la producción del espacio metropolitano, en el Gráfico 2 puede observarse que el PFCV se destinó especialmente al emprendimiento Lomas de Tafí, en el Municipio de Tafí Viejo. Los emprendimientos de este programa registrados en San Miguel de Tucumán tienen escasa relevancia. Sin embargo, cabe señalar que si bien en este municipio se registró la mayor cantidad de emprendimientos y de unidades producidas por el programa, espacialmente se caracterizan por la continuidad de la mancha de ocupación urbana con la ciudad capital. De hecho, una característica marcada de la población residente en este emprendimiento es la relación laboral, educativa, de relaciones con el municipio capitalino más que con el municipio taficeño. Respecto del PMCMV, el 57,22% de los emprendimientos y el 59,27% de unidades fueron implantados en Curitiba reproduciendo la histórica concentración de la producción financiada por los programas públicos coordinados por el Gobierno Federal en el municipio polo, observada desde el período del BNH (GRÁFICO 2).

GRÁFICO 2 – INDICADOR: NÚMERO DE EMPRENDIMIENTOS POR PROGRAMA Y POR MUNICIPIO (2009-2012)

ACP	AMeT																														
180 emprendimientos	14 emprendimientos																														
<p>GRÁFICO 1a. EMPRENDIMIENTOS CONTRATADOS (%) PELO PMCMV SEGUNDO MUNICÍPIOS - METRÓPOLE DE CURITIBA - 2009 - 2012</p> <table border="1"> <caption>Data for GRÁFICO 1a</caption> <thead> <tr> <th>Municipio</th> <th>Porcentaje (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>SÃO JOSÉ DOS PINHAIS</td><td>26</td></tr> <tr><td>PINHAIS</td><td>5</td></tr> <tr><td>FAZENDA RIO GRANDE</td><td>3</td></tr> <tr><td>CURITIBA</td><td>103</td></tr> <tr><td>COLOMBO</td><td>12</td></tr> <tr><td>CAMPO LARGO</td><td>4</td></tr> <tr><td>CAMPINA GRANDE DO SUL</td><td>6</td></tr> <tr><td>ARAUCÁRIA</td><td>17</td></tr> <tr><td>ALMIRANTE TAMANDARÉ</td><td>4</td></tr> </tbody> </table>	Municipio	Porcentaje (%)	SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	26	PINHAIS	5	FAZENDA RIO GRANDE	3	CURITIBA	103	COLOMBO	12	CAMPO LARGO	4	CAMPINA GRANDE DO SUL	6	ARAUCÁRIA	17	ALMIRANTE TAMANDARÉ	4	<p>GRÁFICO 1b. EMPRENDIMIENTOS (%) por el PFCV SEGÚN MUNICIPIOS - AGLOMERADO METROPOLITANO DE TUCUMÁN ( 2009 - 2012)</p> <table border="1"> <caption>Data for GRÁFICO 1b</caption> <thead> <tr> <th>Municipio</th> <th>Porcentaje (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>SAN MIGUEL DE TUCUMÁN</td><td>15</td></tr> <tr><td>TAFÍ VIEJO</td><td>72</td></tr> <tr><td>BANDA DEL RIO SALI</td><td>5</td></tr> <tr><td>YERBA BUENA</td><td>5</td></tr> </tbody> </table>	Municipio	Porcentaje (%)	SAN MIGUEL DE TUCUMÁN	15	TAFÍ VIEJO	72	BANDA DEL RIO SALI	5	YERBA BUENA	5
Municipio	Porcentaje (%)																														
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	26																														
PINHAIS	5																														
FAZENDA RIO GRANDE	3																														
CURITIBA	103																														
COLOMBO	12																														
CAMPO LARGO	4																														
CAMPINA GRANDE DO SUL	6																														
ARAUCÁRIA	17																														
ALMIRANTE TAMANDARÉ	4																														
Municipio	Porcentaje (%)																														
SAN MIGUEL DE TUCUMÁN	15																														
TAFÍ VIEJO	72																														
BANDA DEL RIO SALI	5																														
YERBA BUENA	5																														
<p>Elaboración de las autoras, 2014. Nunes da Silva en base a <i>Ministério das Cidades</i>. Planilla con relación de emprendimientos MCMV. Datos IPEA, Julio 2013.</p>	<p>Elaboración de las autoras, 2014. N.Czytajlo p/ OFUT en base a información georeferenciada IPVyDU, 2010 (emprendimientos en ejecución) y datos del informe avance 2012 Fuente: SDUYV.</p>																														

Después de Curitiba, São José dos Pinhais y Colombo, al sudeste y norte de Curitiba, respectivamente, se destacan en número de emprendimientos contratados. Estos municipios se caracterizan por la continuidad de la mancha de ocupación urbana con Curitiba. En lo que respecta a las unidades producidas, después del municipio polo, se destacan São José dos Pinhais, Araucária e Colombo (GRÁFICO 3).

En base a las informaciones referentes a la distribución de la producción según municipios, se observa que la mayor parte se concentró en un municipio del entorno de la ciudad polo en el caso de Tucumán y que ocurre una distribución más equilibrada entre la ciudad polo y los municipios del entorno en el caso de Curitiba. En ambos casos sin embargo, se privilegia la relación con la ciudad polo.

GRÁFICO 3 – INDICADOR: UNIDADES RESIDENCIALES / NUMERO DE VIVIENDAS POR PROGRAMA (2009 - 2012)

24.747 nuevas unidades	3.575 nuevas unidades																														
180 emprendimientos	14 emprendimientos																														
GRÁFICO 2.a. UNIDADES RESIDENCIAIS CONTRATADAS (%) PELO PMCMV SEGUNDO MUNICIPIOS – METRÓPOLE DE CURITIBA – 2009 – 2012	GRÁFICO 2.b. UNIDADES DE VIVIENDA (%) PFCV SEGÚN MUNICIPIOS AGLOMERADO METROPOLITANO DE TUCUMÁN – 2009 – 2012																														
<table border="1"> <caption>Datos para Gráfico 2.a</caption> <thead> <tr> <th>Municipio</th> <th>Porcentaje (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>SÃO JOSÉ DOS PINHAIS</td><td>14,44</td></tr> <tr><td>PINHAIS</td><td>2,78</td></tr> <tr><td>FAZENDA RIO GRANDE</td><td>1,67</td></tr> <tr><td>CURITIBA</td><td>57,22</td></tr> <tr><td>COLOMBO</td><td>6,67</td></tr> <tr><td>CAMPO LARGO</td><td>2,22</td></tr> <tr><td>CAMPINA GRANDE DO SUL</td><td>3,33</td></tr> <tr><td>ARAUCÁRIA</td><td>9,44</td></tr> <tr><td>ALMIRANTE TAMANDARÉ</td><td>2,22</td></tr> </tbody> </table>	Municipio	Porcentaje (%)	SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	14,44	PINHAIS	2,78	FAZENDA RIO GRANDE	1,67	CURITIBA	57,22	COLOMBO	6,67	CAMPO LARGO	2,22	CAMPINA GRANDE DO SUL	3,33	ARAUCÁRIA	9,44	ALMIRANTE TAMANDARÉ	2,22	<table border="1"> <caption>Datos para Gráfico 2.b</caption> <thead> <tr> <th>Municipio</th> <th>Porcentaje (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>SAN MIGUEL DE TUCUMAN</td><td>9,85</td></tr> <tr><td>TAFI VIEJO</td><td>85,00</td></tr> <tr><td>BANDA DEL RIO SALI</td><td>7,20</td></tr> <tr><td>YERBA BUENA</td><td>0,50</td></tr> </tbody> </table>	Municipio	Porcentaje (%)	SAN MIGUEL DE TUCUMAN	9,85	TAFI VIEJO	85,00	BANDA DEL RIO SALI	7,20	YERBA BUENA	0,50
Municipio	Porcentaje (%)																														
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	14,44																														
PINHAIS	2,78																														
FAZENDA RIO GRANDE	1,67																														
CURITIBA	57,22																														
COLOMBO	6,67																														
CAMPO LARGO	2,22																														
CAMPINA GRANDE DO SUL	3,33																														
ARAUCÁRIA	9,44																														
ALMIRANTE TAMANDARÉ	2,22																														
Municipio	Porcentaje (%)																														
SAN MIGUEL DE TUCUMAN	9,85																														
TAFI VIEJO	85,00																														
BANDA DEL RIO SALI	7,20																														
YERBA BUENA	0,50																														

Elaboración de las autoras, 2014. Nunes da Silva en base a Ministério das Cidades. Planilla con relación de emprendimientos MCMV. Datos IPEA, Julio 2013.

Elaboración de las autoras, 2014. N. Czytajlo p/ OFUT en base a información georeferenciada IPVyDU, 2010 (emprendimientos en ejecución) y datos del informe avance 2012 Fuente: SDUYV.

El padrón de inserción urbana de los emprendimientos del PMCMV en la metrópolis de Curitiba se caracteriza por la ocupación de los lotes vacíos, contiguos y sin tejido urbano consolidado, prioritariamente localizadas en la corona periférica situada en los límites del municipio polo y municipios vecinos. En esta metrópolis ellas están situadas en la región sur del municipio polo, en los municipios del entorno donde la mancha de urbanización continúa es más intensamente observada. (FIGURA 2 e GRÁFICO 2)

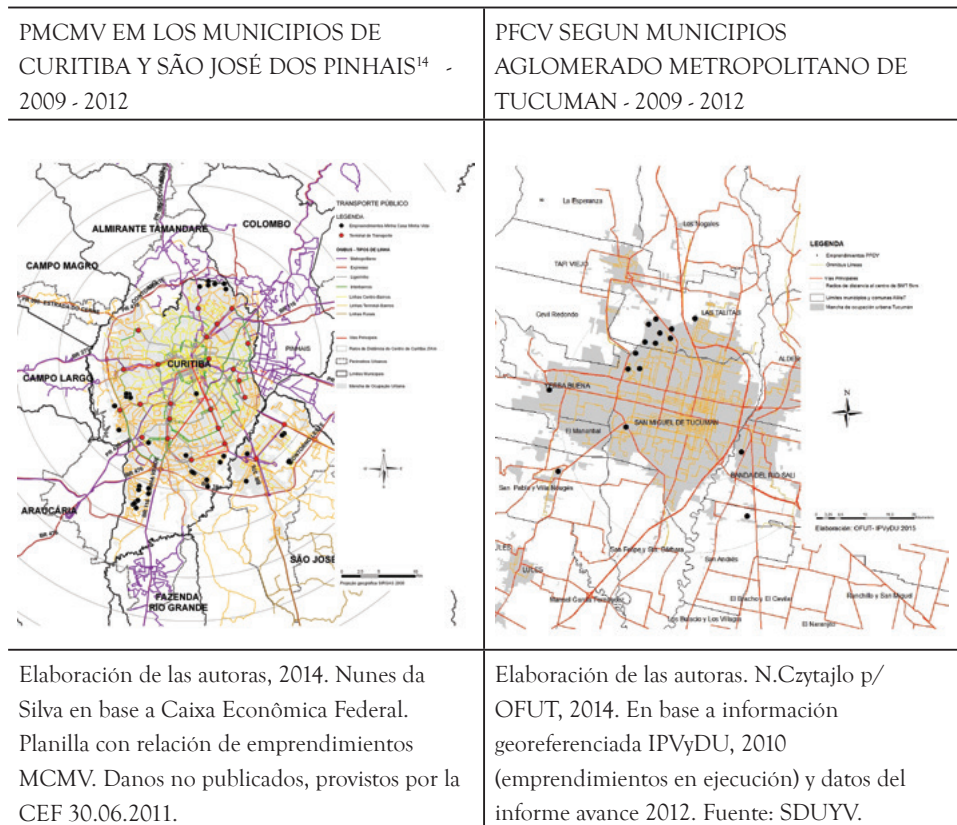
En Tucumán, como ya ha sido destacado, la mayor concentración está en el municipio de Tafí Viejo, situado al norte de San Miguel de Tucumán, en un área contigua a la mancha de ocupación urbana de la ciudad polo. Cabe señalar además



que a inicios de la década de 2010, el sector noroeste es un sector de la región metropolitana caracterizada como un vector de crecimiento.

La identificación del padrón de inserción urbana permite afirmar que la localización periférica de los emprendimientos en las proximidades de la mancha de urbanización continua de las aglomeraciones es una característica común en ambas (FIGURA 2).

FIGURA 2 - LOCALIZACIÓN DE EMPRENDIMIENTOS



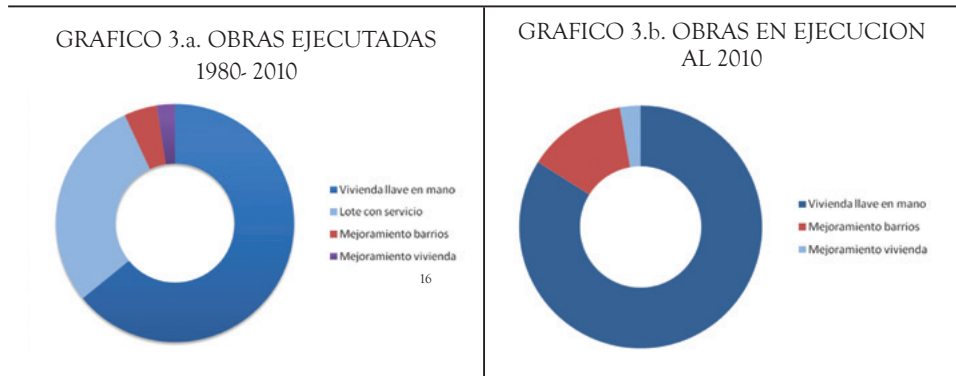
14 La información de localización de emprendimientos espacializada solo fue disponible para estos dos municipios.

A partir de la localización de los emprendimientos es posible considerar también que las lógicas de ejecución de los programas del PFCV y del PMCMV siguen las lógicas del mercado inmobiliario. En particular en el último se articulan especialmente con los intereses inmobiliarios y de propietarios de tierras de la periferia. Tomando como referencia la mancha urbana de ocupación continua en torno a los municipios polo, los vectores de crecimiento se marcan, en Curitiba hacia la región sur, y en el caso de Tucumán, hacia el norte y menos hacia el sur. Estas áreas poseen ventajas locacionales que posibilitan al mercado inmobiliario formal, la extracción de importantes beneficios: i) disponibilidad de áreas planas y aptas para la construcción; (ii) una legislación urbanística con índices de ocupación flexibles destinados a la producción de vivienda de interés social; (iii) precios de la tierra más bajos comparados con los precios en el resto de la ciudad.

Si, por un lado, la localización periférica posibilita la extracción de mayores lucros por parte de los emprendedores privados (corredores y propietarios de tierra) mayormente en el caso de PMCMV, en ambos casos, este modelo amplía también la precariedad de las condiciones urbanas y los costos de urbanización. A pesar de la importancia en inversión y unidades de vivienda, los programas estudiados no logran introducir innovación y continúan un patrón de urbanización incompleta, materializado en el espacio por la extensión horizontal y continua de la mancha urbana, conformando un tipo de ciudad expandida. En relación al modelo de provisión habitacional, para el caso tucumano, podemos señalar la relevancia que ha tenido la producción de vivienda nueva respecto de otras modalidades. Esta modalidad, sumada a la tipología de vivienda unifamiliar en terreno, ha implicado un crecimiento casi exclusivo del tejido residencial extensivo. (GRÁFICO 3)

Así como en Tucumán, Curitiba también se caracteriza por la producción de nuevas viviendas.

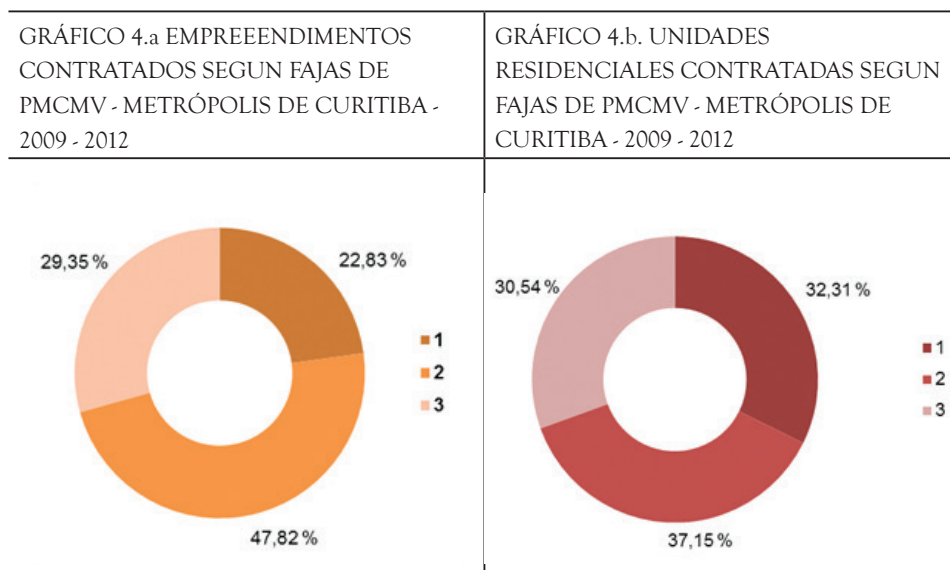
GRÁFICO 3 – INDICADOR: SUPERFICIES SEGÚN INTERVENCIÓN PÚBLICA  
PRODUCCIÓN DE SUELO RESIDENCIAL EN EL AMET



FUENTE: Casares, Czytajlo, 2012. Reelaboración Czytajlo p / OFUT en base a información georreferenciada M. Fortini (IPVyDU, 2010)

Desde el punto de vista del atendimento de la demanda, para el caso de Curitiba, analizando la distribución del total de emprendimientos según fajas del PMCMV para el período estudiado, se observa que predomina la faja 3 y la faja 2, siendo siempre menores los números de emprendimientos destinados a la faja con más necesidades. (GRÁFICO 4)

**GRÁFICO 4 - INDICADOR: EMPREENDIMENTOS E UNIDADES RESIDENCIAIS CONTRATADOS SEGUNDO FAIXAS DO PMCMV - 2009-2012**



Elaboración de las autoras, 2014. Nunes da Silva en base a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Planilha com relação de Empreendimentos MCMV. Dados não publicados fornecidos pela CEF em 30.06.2011.

La falta de priorización de la faja del programa destinada a las clases de renta más baja se evidencia también cuando se analiza el total de las unidades construidas en la RMC en relación al total del Estado de Paraná. De acuerdo con Cardoso (2013, p. 50-51), hasta mayo de 2012, habían sido construidos 33 emprendimientos en la RMC, número que corresponde al 16,75% del total de emprendimientos construidos para la Faja 1 en el Estado de Paraná<sup>15</sup>.

Cabe señalar que si bien en el caso tucumano no se dividen en fajas de renta, las operatorias de viviendas se realizan estableciendo los ingresos de las familias que

15 En Paraná fueron ejecutados en ese período 22,15% del total de emprendimientos financiados por el programa en el país.

pueden inscribirse en el padrón. Aunque los PFCV tienen como objetivo “proseguir con la política nacional destinada a dar solución al problema habitacional de sectores desprotegidos de la sociedad en los centros poblacionales con más fuerte déficit de viviendas, con especial énfasis en la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI)”<sup>16</sup>; si observamos las condiciones de accesibilidad a las viviendas nuevas, no alcanzan a todos los sectores<sup>16</sup>.

## 6. CONSIDERACIONES FINALES

A partir del análisis comparado, se puede afirmar que en la última década, la institucionalización, organización e implementación de la PH, en la Argentina y en Brasil, pasó por avances y retrocesos. En relación a los avances, en lo que refiere a la institucionalización, la primera mitad de la década de 2000, se caracterizó por la descentralización, ampliación de la participación social, la creación de dependencias, la reglamentación de normas e instrumentos que contribuyeran a la efectivización del derecho a la vivienda. En especial en Brasil, ese período fue marcado por la construcción de nuevas instancias de decisión, con mayor empoderamiento de los grupos sociales organizados.

En lo que se refiere a la ejecución de la PH, otro aspecto importante fue el refuerzo y ampliación de los investimentos estatales para la producción de la habitación de interés social. Además, se observa que a partir de la década de 2000, la cuestión de la vivienda es reincorporada al rol de las políticas públicas, llenando un vacío observado desde el final de la década del 80. En particular en Argentina, se puso atención en reforzar el papel del Estado y en una primera etapa, ligada a resolver situaciones sociales apremiantes (pobreza, desocupación), una estructura

---

16 Los ingresos solicitados es para trabajadores en relación de dependencia que puedan acreditar ingresos, que en una operatoria al 2009 era de 1500\$. Cabe señalar sin embargo, que se ha puesto foco en el PFCV y el PMCMV, sin desconocer que otros programas tales como el Mejor Vivir con la participación de cooperativas y el Promeba, en el caso argentino, atacaron el déficit habitacional del 80 por ciento de los hogares con carencias.

productiva devastada y un stock de obras de vivienda social paralizadas. Aunque tales avances no pueden desconocerse, el análisis identificó también una serie de retrocesos y contradicciones de la política que no logra sortear los obstáculos hacia la posibilidad de la universalización del acceso al derecho a la vivienda.

En el caso de PMCMV, considerando el entorno institucional que venía siendo construido a lo largo de la década de 2000, Cardoso (2013, p. 44-45) reconoce, dentro de los retrocesos, la subversión de los rumbos de la política que venía siendo construido desde 2003 con participación social. El autor destaca la discontinuidad del programa en relación al SNHIS y la pérdida de control social de su implementación. Otro aspecto se refiere a la articulación con la política urbana y la ausencia de instrumentos para el enfrentamiento de la cuestión de la propiedad, que colocan al PMCMV en oposición a los principios de la Constitución Federal brasileña, del Estatuto de la Ciudad y del PlanHab. Esto también puede reconocerse en el caso argentino, aunque la función social de la propiedad no está reconocida en la Constitución. Otra de las contradicciones básicas del programa, que puede extrapolarse al PFCV, destaca entre los objetivos del combate a la crisis económica y los objetivos de combate al déficit habitacional. Otra contradicción se refiere al privilegio dado al sector privado como agente principal de la producción habitacional, dejando de lado, o en una posición secundaria, alternativas basadas en la producción pública o en la autogestión, colectiva o individual.

A partir de los elementos analizados, podemos señalar que los organismos que ejecutan y controlan la PH, en ambos casos, centran la acción pública en programas de construcción de viviendas nuevas, más que en el control o injerencia en los mercados. Retomando a Fernández Wagner (2008), el análisis evidencia una preeminencia de acciones habitacionales dirigidas a la vivienda nueva, ya sea a través del Estado como facilitador del mercado, mediante subsidios a la demanda y el acceso al crédito.

Que el Estado promueva la construcción de viviendas es, además, muchas veces concurrente o impactan favoreciendo los intereses del sector inmobiliario (con foco en la renta del suelo), el sector productivo (con foco en el incentivo a la actividad

en construcción) y el sector financiero (que busca expandir el crédito hipotecario)<sup>17</sup>. Ello, que en términos cuantitativos solo tiene paralelos a mediados de siglo XX, no guarda aún adecuada relación entre la inversión en vivienda y la cobertura del déficit y demanda ajustes en términos de respuestas cualitativas.

Otra cuestión importante se refiere a la falta de articulación entre las políticas habitacional y urbana, observada en la ejecución del PMCMV y del PFCV. Las causas que inciden en la conformación del déficit habitacional en los casos analizados, son la apreciación de los valores de suelo urbano consecuencia de la opción generalizada de los sectores de altos ingresos de invertir en propiedades como resguardo de valor y la consecuente disminución de suelo disponible para los sectores populares. Esto favorece la especulación inmobiliaria y tracciona aumentos en los alquileres y el poder de negociación de los locadores, excluyendo de ese mercado a los sectores de menores ingresos<sup>18</sup>.

Tal proceso se relaciona con la forma en que el Estado regula la propiedad inmobiliaria. Al analizar la política de tierras para Brasil, Bolaffi (1976, p. 83) concluye que la ausencia de impuestos significativos sobre la propiedad inmobiliaria se transforma en el principal mecanismo por medio del cual la recaudación tributaria es transferida a los propietarios de casas y lotes<sup>19</sup>: El autor observa además que ese padrón de crecimiento urbano es consecuencia de mecanismos económicos que confieren al suelo urbano funciones económicas ajenas a su utilidad intrínseca en cuanto bien natural y al papel que debería desempeñar en la composición y organización del

---

17 Según Arretche (1990, p. 34), tal modelo es al mismo tiempo estatal y privatista, invisibiliza la función redistributiva de la política habitacional, no solo por la lógica que rige las operaciones del mercado, sino también porque los intereses del segmento productivo están insertos en el propio sistema, fenómeno conocido como privatización del Estado.

18 Esto es afirmado para el caso argentino en el Informe 2013 sobre Derechos Humanos en Argentina. CELS, Siglo XXI Editores.

19 “si bien ese proceso acelera la concentración y acumulación de la renta generada por la nación en los bolsillos de la minoría que posee el capital necesario para adquirir el billete premiado de la lotería inmobiliaria, mientras las ciudades son descapitalizadas y empobrecidas.

espacio requerido para las actividades públicas y privadas de la población, beneficiando a grupos minoritarios interesados en la extracción de la renta de la tierra.

Respecto al mercado del suelo, existen en muy pocos países (Brasil y Colombia) instrumentos apropiados para el manejo, con fines sociales. Sin embargo, también se afirma para el caso brasileño que las acciones en materia de PH de los últimos años, tal es el caso del PMCMV, implicó un retroceso en relación al “terreno ganado” en materia de lucha por los derechos a la tierra y la vivienda. Principalmente porque es un programa que se realiza sin un vínculo real, aunque sí planteado en los vínculos institucionales, con los objetivos de la política urbana. Ya que cabe al emprendedor inmobiliario los intereses por la ejecución del emprendimiento, y un papel protagonista desde la elección de la localización de ejecución del proyecto. A partir de esa lógica de relación entre la ejecución del emprendimiento, la promoción del acceso a la ciudad no entra en discusión sino apenas la viabilidad económica.

En el caso del PFCV el papel de los gobiernos locales se encuentra diluido y salvo el municipio polo, los otros municipios no cuentan con una política urbana claramente establecida ni cuentan con los recursos económicos, técnicos, políticos para anteponer resoluciones que respecto de la localización de los emprendimientos de vivienda nueva, den respuesta a estas cuestiones.

Otra cuestión es que, en ambos casos, el derecho a la vivienda se vincula directamente con el derecho a la propiedad (de los propietarios) dificultando el acceso del derecho a la ciudad. En el caso argentino, recientemente emerge el debate respecto de la legislación (tanto nacional como provincial) que aún no se adecua a los estándares internacionales en materia de derecho a la vivienda<sup>20</sup>. En el caso brasileño, si bien es reconocida la lucha por el derecho a la vivienda, actualmente se puede observar un retroceso en el reconocimiento de la misma, que se manifiesta por las contradicciones presentes en la lógica del PMCMV, anteriormente explicitadas.

La inversión de prioridades de la PH evidenciada en los programas analizados, se revela por la falta de priorización de las fajas de renta más baja que compone el conjunto de mayor dificultad al acceso a la ciudad formal.

---

20 Falú, 2000; Schuster, 2007; entre otros.



De esta forma, la cuestión del acceso a la vivienda adecuada se presenta como una deuda pendiente y demanda un abordaje tanto de construcción y mejoramiento de viviendas como la implementación de procesos de regularización dominial, la intervención de los derechos de los mercados de suelo e inmobiliario, la promoción de los alquileres con fines de vivienda y el acceso al crédito hipotecario entre otras medidas, que materialicen el derecho y el principio de la función social de la propiedad.

Adherimos a la idea de que la política pública habitacional requiere una construcción institucional de gran escala, mediante el desarrollo de un conjunto de instrumentos jurídicos asociados a los derechos de ciudadanía (los límites a la propiedad y la renta), y otro conjunto instrumentos de gestión (disposiciones, normas) vinculados con la distribución de los recursos.

Otro aspecto importante se refiere a la relación entre la PH y la gestión metropolitana en ambos países. En este aspecto se destacan: i) los efectos territoriales derivados de la implantación del PFCV y del PMCMV, que contribuye a la periferización y segregación residencial de la población de baja renta; ii) la inexistencia de una política concebida y articulada a escala metropolitana, que dificulta la universalización del derecho equitativo a la ciudad y amplía los desafíos a ser enfrentados; iii) la falta de priorización de las metrópolis en el destino de los recursos, en especial en el caso brasileño, considerando que estas aglomeraciones concentran la mayor parte de la población del país y una fracción importante del déficit habitacional.

A partir de las cuestiones expuestas, se observa cómo en las metrópolis de San Miguel de Tucumán, Argentina, y Curitiba, Brasil, y en particular en la primera década del siglo XXI, a partir de las dimensiones que asume en volumen de recursos y unidades producidas, la política habitacional tiene un rol relevante en la expansión metropolitana.

La dinámica de producción de espacio residencial, en particular desde el modelo de producción estatal y política pública, para el caso tucumano, impulsa una ocupación territorial dispersa que demanda pensar en nuevas estrategias para las metrópolis, no solo por el compromiso del recurso suelo sino por los cambios en el metabolismo urbano que implicará en el largo plazo.

La cantidad de las unidades producidas y la velocidad con la que se consolida el proceso, impactan fuertemente en la demanda de gestión de las administraciones municipales, que en función del aumento de población residente en áreas de urbanización reciente se ven obligadas a ampliar y canalizar inversiones en infraestructura y servicios urbanos.

Denizo (2013) señala que en el caso de las entidades metropolitanas, las articulaciones de las acciones de los diferentes niveles y sectores son condiciones necesarias para abordar la complejidad de los problemas relacionados con la vivienda de interés social.

La agenda pendiente y una de las grandes fragilidades del sistema de gestión se refiere a la falta de relación entre las políticas de uso y ocupación del suelo y habitacional. La mayor expresión de ello es la inexistencia de instrumentos de control de valor del suelo urbano, al que también contribuyen las intervenciones del Estado.

A inicios de la década actual las renovadas expectativas en las relaciones entre Estado y Sociedad y a sabiendas de los avances en materia de derechos, las cuestiones mencionadas demandan aun atención en las respuestas y casos analizados de PH tendientes a responder a los desafíos que plantean las ciudades del siglo XXI: democratización, equidad y acceso al derecho a la vivienda y a la ciudad.

## BIBLIOGRAFÍA

BONDUKI, N. G. La nueva política nacional de vivienda en Brasil: Desafíos y limitaciones. **Revista de Ingeniería**, Colombia, Universidad de Los Andes, n. 35, jul-dic., 2011, p. 88-94.

\_\_\_\_\_. **Origens da Habitação Social no Brasil**. 6 ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2013.

BRASIL. **Plano Diretor Participativo**: guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das Cidades-Confea, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Assentamentos precários no Brasil urbano**. Brasília, 2007.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAUJO, F. de S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., **Anais...**, Rio de Janeiro, 2011.

CARDOSO, A. L. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital-Observatório das Metrôpoles, 2013.

CASARES, M.; CZYTAJLO, N. La ciudad fragmentada y la producción del suelo residencial. Estudios de casos del aglomerado metropolitano Tucumán. **Revista Mundo Urbano**, n. 40, 2012. Disponible en: <<http://www.mundourbano.unq.edu.ar/>>.

\_\_\_\_\_. **Relaciones entre estado y mercado en la organización del espacio residencial**. Caso: Aglomerado de Tucumán. Relatoría Taller. Módulo “Instrumentos de Gestión Urbano Territoriales” - Programa de Fortalecimiento Institucional de la Planificación Territorial. Segundo Curso de Formación en Planificación y Ordenamiento del Territorio para Agentes Gubernamentales de la Región NOA. Octubre 2013.

CASARES, M.; JARMA, N. **La caracterización sociodemográfica del Sistema Metropolitano de Tucumán (SiMeT)**. Aresnoa, Jujuy, 2009.

CELS. **Informe 2013 sobre Derechos Humanos en Argentina**. Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2013.

CRAVINO, M.C. (org). **Construyendo barrios**. Buenos Aires: Ed. CICCUS- Universidad Nacional General Sarmiento, 2012.

CZYTAJLO, N. **Espacio, género y pobreza**: discursos, prácticas y construcción de subjetividades

en torno al proceso de implementación de políticas habitacionales. Barrios del sector noroeste de la periferia urbana de San Miguel de Tucumán (2004-2008). Tesis de doctorado en Ciencias Sociales (Orientación Geografía). Universidad Nacional de Tucumán, Argentina, 2010.

DENIZO, V. **Papéis do estado na questão habitacional**: reflexões conceituais. Disponível em: <[www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/.../4517](http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/.../4517)>. Acesso em: 2014.

FALÚ, A. **Hacia Hábitat + 5**. Discurso en nombre de las Mujeres, y como coordinadora de la Red Mujer y Hábitat de América Latina y Vice Presidenta de HIC. CEPAL. 24 Octubre 2000.

FERNANDES, E. **La construcción del “derecho a la ciudad” en Brasil**. Capítulo XVI. Disponible en: <<http://derechoalaciudadflaco.files.wordpress.com/2014/01/edesio-fernandes-la-construccion-del-derecho-a-la-ciudad-en-brasil.pdf>>. Consulta en: 2014.

FERNÁNDEZ WAGNER, R. Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina. In: **Assentamentos informais e moradia popular**: subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, Brasil, 2007. Disponible en: <[www.infohabit.org.ar](http://www.infohabit.org.ar)>.

FERREIRA, J. S. W. (coord.). **Produzir casas ou construir cidades?** Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos. São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012.

LEM-DAMI. **Informe 1 Proyecto Lineamientos Estratégicos para la Gestión Metropolitana**. OFUT-FAU-UNT, 2015.

MATTOS, C. A. de. Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas. In: GERAIGES DE LEMOS, A.I.; ARROYO, M.; SILVEIRA, M.L. **América Latina: cidade, campo e turismo**. San Pablo, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2006.

MOURA, R; FIRKOWSKI, O. F. **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba**. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2009.

NUNES DA SILVA, M. **Estudo de um grande projeto urbano**: Execução do Programa Minha Casa Minha Vida no Município de Curitiba, Paraná, Brasil. Curitiba: Lincoln Institute of Land Policy. Curso de Desarrollo Profesional sobre Gestión del Suelo en Grandes Proyectos Urbanos, nov. 2013.

NUNES DA SILVA, M.; CZYTAJLO, N. P. Produção das favelas e *villas* e estruturação das metrópoles de Curitiba – Brasil e Tucumán – Argentina. Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 16. **Anais...** Belo Horizonte: ANPUR, 2015. Disponível em <[http://xviananpur.com.br/anais/?wpfb\\_dl=171](http://xviananpur.com.br/anais/?wpfb_dl=171)>. Acesso em: 14/7/2015.

ROLNIK, R. et al. **Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2014. Relatório de Pesquisa.

SCHUSTER, G.; CÁRDENAS, E.; YANOS, M. **Diagnóstico Argentina**. Derecho a una vivienda digna. En Sistematización de Estudios Nacionales sobre derechos habitacionales y DESC de las mujeres. CLADEM (Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de las Mujeres). Agência Catalana de Cooperació al Desenvolupament. Lima, Perú, 1. ed., 2008.



# PRODUÇÃO DAS FAVELAS E VILLAS E ESTRUTURAÇÃO DAS METRÓPOLES DE CURITIBA - BRASIL E TUCUMÁN - ARGENTINA

---

*Madianita Nunes da Silva*<sup>1</sup>

*Natalia Paola Czytajlo*<sup>2</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

A década de 1990 inaugura uma nova fase de gestão urbana na América Latina, marcada pela adoção de políticas de liberalização da economia e desregulamentação do Estado que significaram o fortalecimento da ação privada na produção do espaço. Tal fenômeno vincula-se ao momento histórico em que a globalização econômica manifesta-se com mais intensidade no continente e, em função da importância que as metrópoles assumem para a realização desse processo, nelas se observam os maiores impactos derivados das novas dinâmicas (DE MATTOS, 2004).

Uma das implicações da globalização econômica nas metrópoles foi o aprofundamento das desigualdades socioespaciais (GOTTDIENER, 1997; SASSEN, 2010; RIBEIRO, 2011), que assumiu uma expressão contundente pelas mudanças

---

1 Professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba. Pesquisadora do Observatório das Metrópoles (INCT-CNPq). Doutora em Geografia pela UFPR.

2 Professora da Facultad de Arquitectura y Urbanismo na Universidade Nacional de Tucumán (UNT), San Miguel de Tucumán. Investigadora do CONICET e do Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales. Doutora em Ciências Sociais (Orientação Geografia) pela UNT.

ocorridas na produção dos espaços de moradia. De um lado, surgem novas tipologias residenciais destinadas à população de maior poder aquisitivo, os condomínios residenciais fechados; e, de outro, aumenta o número de domicílios em favelas e *villas* para a parcela mais pobre dos cidadãos. Essas mudanças transformaram a lógica de estruturação do espaço das metrópoles, que adquiriram uma morfologia singular na América Latina (CALDEIRA, 2000; ABRAMO, 2009).

O artigo analisa a produção das favelas e *villas* nas metrópoles de Curitiba – Brasil e Tucumán – Argentina a partir da década de 1990, com o objetivo de comparar as transformações derivadas desse processo no padrão de estruturação de seus espaços. A reflexão toma como pressuposto que a emergência de novas tipologias residenciais, formais e informais, cumpre um papel importante na produção e estruturação das metrópoles contemporâneas.

A investigação dedica-se a estudar duas metrópoles secundárias, ou seja, que não ocupam a posição mais elevada na hierarquia da rede urbana de seus países, não obstante pertençam ao conjunto das aglomerações urbanas consideradas superiores. O conceito de secundárias refere-se também ao fato de que tais aglomerações, embora inseridas na dinâmica de globalização, não estão posicionadas no topo da rede mundial de cidades.<sup>3</sup>

O recorte espacial de análise corresponde ao território onde estão situadas as metrópoles de Curitiba e Tucumán. Considera-se metrópole a grande cidade com funções superiores de comando e gestão, articulada à economia global e de onde partem para os territórios nacionais vetores de modernidade e complexidade (FIRKOWSKI, 2012, p. 37). Por tais características, é uma cidade que desempenha um

---

3 A escolha das metrópoles de Curitiba e Tucumán deve-se à realização conjunta do projeto desenvolvido com o apoio da CAPES, no âmbito do Programa de Cooperação CAPES/MINCyT (Brasil-Argentina), denominado “Para além das metrópoles globais: análise comparada das dinâmicas metropolitanas em metrópoles secundárias no Brasil (Curitiba) e na Argentina (São Miguel de Tucumán)”. As equipes participam também em seus países de grupos que se dedicam a estudar fenômenos urbanos/metropolitanos – a de Curitiba, do Observatório das Metrópoles, e a de Tucumán, do Observatório de Fenômenos Urbanos.



papel superior na hierarquia da rede urbana. Em Curitiba, ela abarca 14<sup>4</sup> municípios da Região Metropolitana de Curitiba (RMC): Curitiba, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Campina Grande do Sul, Colombo, Almirante Tamandaré, Rio Branco do Sul, Campo Magro, Itaperuçu, Campo Largo, Araucária, Fazenda Rio Grande e São José dos Pinhais. No caso tucumano, a metrópole corresponde à Área Metropolitana de Tucumán (AMT)<sup>5</sup> e abrange seis municípios: San Miguel de Tucumán, Yerba Buena, Alderetes, Banda del Río Salí, Las Talitas e Tafí Viejo<sup>6</sup>. Os municípios de Curitiba e San Miguel de Tucumán desempenham a função de polo nas metrópoles estudadas (FIGURA 1).

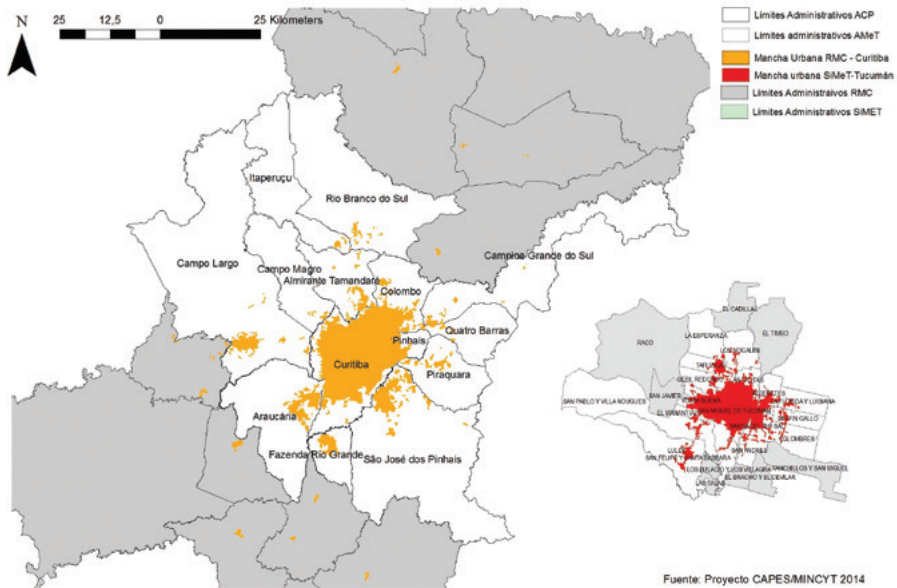
---

4 Corresponde ao conjunto de municípios onde está contida a Área de Concentração da População (ACP), denominação e caracterização utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no estudo “Regiões de Influência das Cidades”. A RMC é uma delimitação legal que abrange 29 municípios, dentre eles, os 14 pertencentes à ACP. A presente análise tem como referência 11 dos 14 municípios. Por falta de dados disponíveis para a década de 2000, ficaram excluídos Colombo, Rio Branco do Sul e Itaperuçu.

5 Não é uma definição ou delimitação espacial uniformemente aceita, deriva de trabalhos de pesquisa desenvolvidos. A definição oficial corresponde ao que, na Argentina, o Censo Nacional de População, Lares e Domicílios de 2001 denominou como Gran San Miguel de Tucumán, que representa a aglomeração de urbanização contínua que da cidade de San Miguel de Tucumán se expande sobre o território de outros municípios ou entidades administrativas menores. A expressão “área metropolitana” é utilizada exclusivamente para se referir à Entidade Metropolitana da Província de Buenos Aires. Vale destacar ainda que existem outras denominações, como Sistema Metropolitano de Tucumán (SIMET), cujo território contém a conurbação de sete municípios: San Miguel de Tucumán no Departamento Capital, Banda del Río Salí, Alderetes no Departamento Cruz Alta, Las Talitas, Tafí Viejo no Departamento Tafí Viejo, Yerba Buena no Departamento Yerba Buena e Lules; e, mais 19 comunas rurais: Florida e Luisiana, Ranchillos e San Miguel, Colombres, El Naranjito, El Bracho e El Cavilar, Los Bulacio e Los Villagra, San Andrés, Delfín Gallo (Departamento Cruz Alta), Manuel García Fernández (Departamento Leales), El Manantial, San Pablo e Villa Nogués, San Felipe e Santa Bárbara (Departamento Lules), Raco, La Esperanza, El Cadillal e Los Nogales (Departamento Tafí Viejo), Cevil Redondo e San Javier (Departamento Yerba Buena) e El Timbó (Departamento Burruyacu) (CASARES et al, 2009).

6 Não analisado neste trabalho por falta de dados.

FIGURA 1 - MUNICÍPIOS INTEGRANTES DA ACP (CURITIBA) E DO SIMET (TUCUMÁN) - 2014



## 2. METROPOLIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA E CRESCIMENTO DA INFORMALIDADE

A dificuldade de acesso ao direito à moradia pelas classes populares acompanha a história da urbanização na América Latina, mas a partir das últimas décadas do século XX tal fenômeno adquiriu características ímpares, derivadas da relação entre urbanização e capitalismo, modo de produção que tem nas metrópoles a morfologia espacial correlata à sua fase atual (GOTTDIENER, 1997, p. 230).

A partir de meados do século XX, o aumento da população em condições de pobreza deu origem a um novo fenômeno social no continente. Esse novo sujeito social conformou um contingente urbanizador que, como parte das suas estratégias de sobrevivência, desenvolveu uma economia urbana alternativa à das grandes inversões

produtivas e do comércio formal, denominada informal, que passou a ter entre seus principais ativos a habitação (WAGNER, 2006).

Assim, embora a origem do processo vincule-se às características da urbanização no continente desde meados do século passado, a singularidade do momento presente é que o crescimento do número de residentes em favelas e *villas* não apenas se intensifica, mas seu processo de produção se transforma.

Ao estudarem a relação entre reestruturação urbana/imobiliária e globalização econômica no continente, Hidalgo et al. (2006, p. 69) observam que o crescimento do setor informal não se limitou à economia e à construção civil, mas passou a constituir um fenômeno estruturador da sociedade. Outra característica é que, a partir da década de 1990, as metrópoles latino-americanas transformaram-se em espaços marcados por profundos contrastes, “zonas de poder e luxo” e “ilhas de pobreza”.

Conforme De Mattos (2004), o crescimento da polarização social na América Latina adquiriu características próprias relacionadas à nova fase de modernização capitalista *strictu sensu*. Nesse contexto, a potencialização das funções que formam o circuito de acumulação superior impulsionou, ao mesmo tempo, atividades de menor importância, como os serviços de baixa produtividade desempenhados por trabalhadores de baixa qualificação e que recebem baixos salários, com predominância do trabalho precário, que, em geral, integram o setor informal. Para o autor, apesar das diferenças, a persistência e o aumento das desigualdades socioespaciais estão presentes em todos os continentes nas últimas décadas, constituindo uma característica universal da reestruturação produtiva observada em escala mundial.

### 3. ESPAÇOS INFORMAIS DE MORADIA: REFERÊNCIAS CONCEITUAIS

Favelas, loteamentos clandestinos, loteamentos irregulares, *villas* e *asientamientos* são palavras utilizadas no Brasil e na Argentina para designar diferentes tipologias de espaços informais de moradia. Denominam-se espaços informais de moradia as tipologias de habitat em que predomina o uso residencial, cuja origem deve-se a um processo de produção do espaço urbano que se realiza à revelia das normas urbanísticas vigentes.

Na metrópole de Curitiba, as principais tipologias de espaços informais de moradia habitadas por população de baixa renda são as favelas, os loteamentos clandestinos e os loteamentos irregulares, que se diferenciam pelos agentes sociais responsáveis por sua produção, a morfologia espacial por eles produzida e as formas de irregularidade presentes (SILVA, 2012).

Valladares (2005, p. 26) conceitua favela como um tipo de habitat pobre, em geral caracterizado por um conjunto de barracos aglomerados, construídos de forma ilegal sobre terrenos de propriedade pública ou privada, sem traçado viário nem serviços públicos. Para Taschner (2003, p. 26), mais do que sua morfologia, a característica singular das favelas deve-se ao fato de constituírem uma ocupação ilegal da terra, que não se baseia nem em sua propriedade, nem em seu aluguel aos proprietários legais.

Loteamento clandestino é o nome dado no Brasil a um tipo de parcelamento de solo executado sem a autorização ou o conhecimento do poder público municipal, instância federativa a quem compete a concessão do direito de fracionar o solo urbano no país. Loteamento irregular é um parcelamento do solo que, embora aprovado pelo poder público, foi executado em desacordo com a legislação existente, com o ato de aprovação expedido pelo município ou que não foi registrado no cartório após sua implantação. Ou seja, os loteamentos irregulares pressupõem a existência do ato de aprovação junto ao poder público, o que constitui a principal diferença entre eles e os loteamentos clandestinos (GASPARINI, 1993, p. 3-4).

Em Tucumán, as principais tipologias de espaços informais de moradia habitadas por população de baixa renda são as *villas* e os *asientamientos*, caracterizadas por ocupações de terra urbana vazia, cuja propriedade não pertence aos que nela residem, assemelhando-se ao conceito de favela no Brasil. No caso tucumano, é possível reconhecer a existência de loteamentos ilegais produzidos por proprietários de terra e empreendedores imobiliários similares aos loteamentos clandestinos e irregulares brasileiros, mas não se obteve informações sobre essas tipologias para a realização do presente trabalho.

Mansilla (1994) define *villa* como um conjunto de habitações construídas com materiais precários em terreno de terceiros, à margem de normas legais e carente de infraestrutura urbana e serviços públicos.

Para Cravino et al. (2008), as características sociais e de ocupação das *villas* e dos *asientamientos* são similares, a principal diferença é a morfologia espacial resultante. No caso dos *asientamientos*, a morfologia mais regular facilita a regularização, que não necessitará de um reordenamento urbano profundo, apenas de ações de caráter social, político e jurídico. Observa-se também o propósito de seus moradores de não produzirem uma *villa*, obtendo-se um habitat de mais qualidade, menor dificuldade de regularização fundiária e melhor relação com o entorno.

Os dados disponíveis não permitiram diferenciar, em Tucumán, as *villas* dos *asientamientos* a partir das características de Cravino et al. (2008), por isso, no âmbito do presente trabalho, ambas foram consideradas tipologias similares, denominadas *villas*, seguindo o conceito de Mansilla (1994), que coincide com o de favela no Brasil.

A base de dados tem como referência, na metrópole de Curitiba, a pesquisa desenvolvida por Silva (2012) e, em Tucumán, o Instituto Provincial de Vivienda y Desarrollo Urbano (IPVyDU).

#### 4. O PROCESSO DE PRODUÇÃO DOS ESPAÇOS INFORMAIS DE MORADIA NAS DÉCADAS DE 1990 E 2000

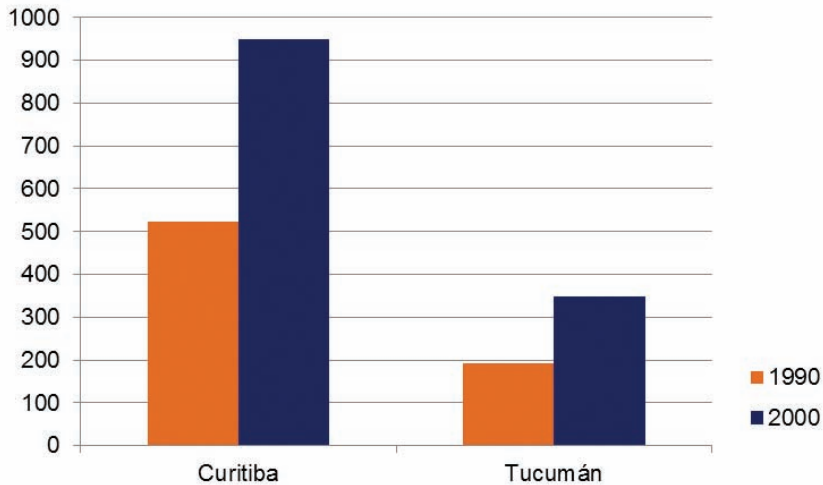
A partir de 1990, a produção do espaço das metrópoles de Curitiba e Tucumán foi marcada pela intensificação da produção informal como solução para moradia dos setores populares, dinâmica que se apresenta de modo comparado no presente tópico.

Nas décadas estudadas, observa-se nas duas metrópoles um crescimento no número de espaços informais de moradia, num ritmo intenso e muito similar. Em Curitiba, de 81,95%, e, em Tucumán, de 80,20%. Na metrópole curitibana o número de assentamentos no final da década de 2000 era três vezes maior que na tucumana, 948 e 346, respectivamente (GRÁFICO 1). Relacionando-se o número de assentamentos com a população total, em Curitiba, a razão é de um assentamento para cada 3.158 habitantes e, em Tucumán, de um assentamento para cada 2.574 habitantes.<sup>7</sup>

---

7 Em 2010, conforme os censos realizados no Brasil e na Argentina, a metrópole de Curitiba contabiliza

GRÁFICO 1 - ESPAÇOS INFORMAIS DE MORADIA NAS METRÓPOLES DE CURITIBA E TUCUMÁN - DÉCADAS DE 1990 E 2000



FONTE: SILVA, 2012; IPVYDU, 1996; IPVYDU, 2006.

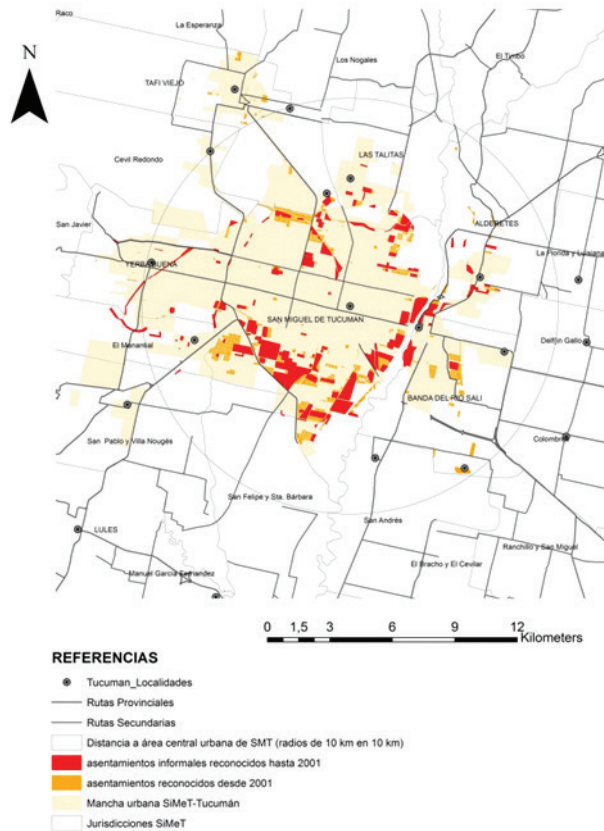
A concentração no polo, em Tucumán, é majoritária nas duas décadas; em Curitiba, os espaços encontram-se mais distribuídos entre os municípios metropolitanos. Todavia, nas duas metrópoles cresce a participação das cidades-polo entre as décadas de 1990 e 2000 (FIGURAS 2 e GRÁFICO 2).

Em Tucumán, essa concentração se realiza com os piores indicadores de condições habitacionais, infraestrutura e qualidade de vida. As *villas* estão situadas especialmente no anel periférico de San Miguel de Tucumán, do Norte ao Sul e em particular no Leste, em áreas limítrofes aos municípios do entorno. Ocupam especialmente as margens do rio Salí e dos canais de drenagem de águas pluviais, colocando em situação de risco a população residente. Os assentamentos às margens desse rio encontram-se numa zona de elevada ameaça hídrica, com planícies de inundação e encostas mais baixas.

---

2.993.678 habitantes e a de Tucumán 890.493.

FIGURA 2 – LOCALIZAÇÃO DAS VILLAS POR DÉCADAS NA METRÓPOLE DE TUCUMÁN – DÉCADA DE 2000

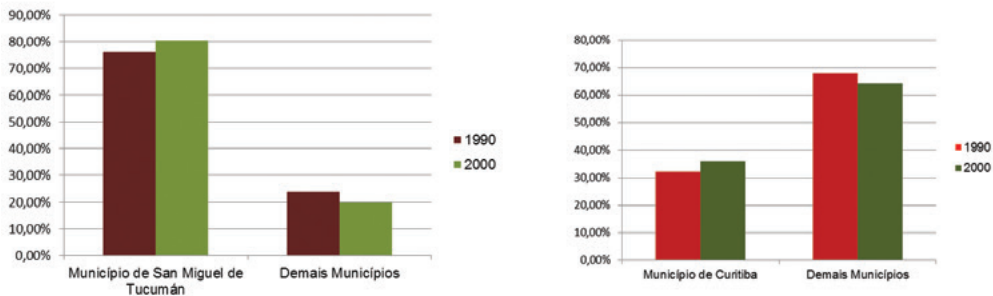


FONTE: JARMA, 2001; IPVyDU, 2006.  
 Elaboração: Czytajlo e López para OFUT.

No Oeste, particularmente em Yerba Buena, o Código de Planejamento Urbano, o ritmo intensivo do parcelamento do solo e o elevado preço da terra tendem a excluir a população com baixo poder aquisitivo (MALIZIA, 2012). Contribui para esse processo o fato de que a maior parte da infraestrutura e dos equipamentos é destinada aos grupos sociais com renda mais elevada. Tal dinâmica leva ao encarecimento da vida no

município, afastando a população de menor renda. A tendência de homogeneização social em Yerba Buena deriva também da prática de relocação dos grupos que se assentam irregularmente nas margens de vias férreas e canais de drenagem, em geral, deslocados para comunas lindeiras, especialmente San José, no Norte, e Manantial, no Sul, onde a terra é mais barata.

GRÁFICO 2 - DISTRIBUIÇÃO DOS ESPAÇOS INFORMAIS DE MORADIA NAS CIDADES-POLO E DEMAIS MUNICÍPIOS NAS METRÓPOLES DE TUCUMÁN E CURITIBA - DÉCADAS DE 1990 E 2000



FONTE: IPVyDU, 1996; IPVyDU, 2014; SILVA, 2012.

Em Curitiba, o polo também recebe os vetores de crescimento mais intensos. A diferença em relação à Tucumán é que tais vetores também se apresentam no Norte, Oeste e Sudeste da metrópole, incorporando outros municípios ao processo. Outra similaridade é a concentração desses espaços informais na coroa de ocupação periférica do entorno ao polo, cuja urbanização encontra-se mais consolidada (FIGURA 3).

As favelas predominam na metrópole de Curitiba, constituindo 72% dos assentamentos, 58% da área ocupada e 86% dos domicílios em espaços informais de moradia. Concentram-se na cidade-polo (48%) e na mancha de urbanização contínua de Curitiba, que avança sobre os municípios do entorno, e ocupam áreas menores em relação aos loteamentos clandestinos e aos irregulares.

A maioria das favelas ocupa áreas de propriedade pública, destinadas à proteção ambiental, em especial margens de rios, ou ao uso institucional, em loteamentos

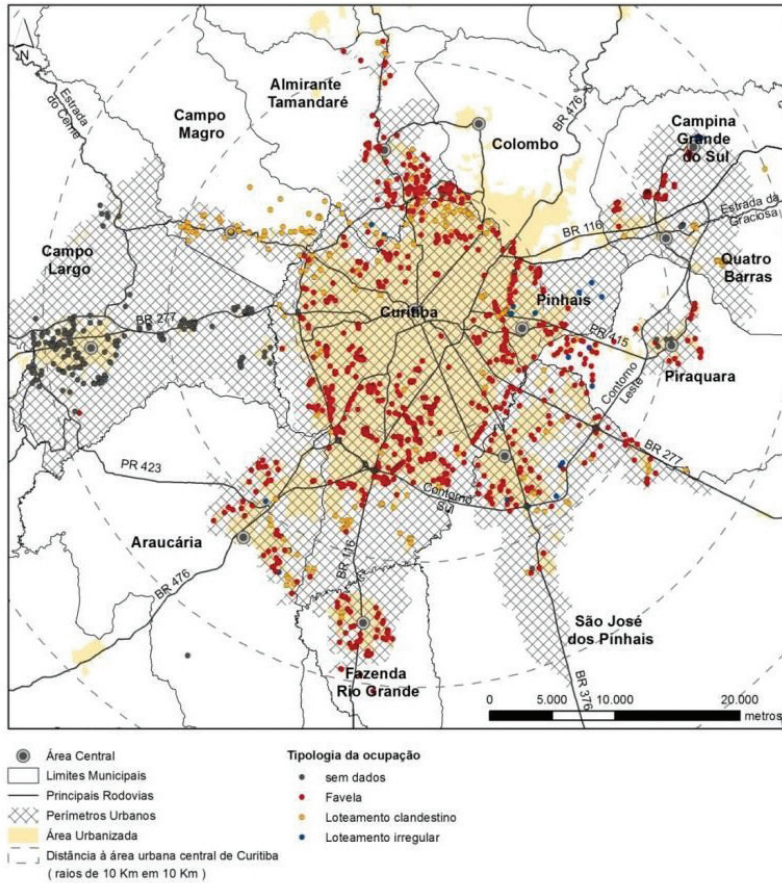


regularmente aprovados. Assim como em Tucumán, seus moradores estão submetidos ao maior número de irregularidades e às piores condições de moradia e enfrentam riscos mais elevados em função das características do sítio e da tipologia de ocupação dos assentamentos, com altas declividades, inundações, precariedade dos materiais e das técnicas construtivas e carência de infraestrutura urbana. Nessas favelas reside a população mais pobre, com grande proporção de famílias com renda inferior a dois<sup>8</sup> salários mínimos. Nas novas favelas que se expandem sobre a zona rural dos municípios metropolitanos a renda é ainda mais baixa (menos de um salário mínimo) e as condições de moradia mais precárias, com maior carência de infraestrutura e piores condições de acessibilidade aos centros de emprego e aos equipamentos urbanos (SILVA, 2012).

---

8 Historicamente, a maior parte do déficit habitacional no Brasil está na faixa da população que ganha até três salários mínimos. Atualmente, um salário mínimo equivale a R\$ 724,00 (Brasil, 2013).

FIGURA 3 - ESPAÇOS INFORMAIS DE MORADIA POR TIPOLOGIAS NA METRÓPOLE DE CURITIBA - DÉCADA DE 2000



FONTE: SILVA, 2012.

No final da década de 2000, a superfície ocupada pelos espaços informais de moradia na metrópole de Curitiba era maior que na de Tucumán, correspondendo a 3.426,25 ha e 1.262,33 ha, respectivamente. Esta diferença explica-se pelo fato de que, em Tucumán, o levantamento não contabiliza loteamentos irregulares e clandestinos,

apenas *villas*. Se o dado tucumano for comparado exclusivamente à superfície das favelas em Curitiba (1.998,51 ha), esta diferença se reduz. Em Tucumán, aproximadamente 81% desta área localiza-se no polo. Em Curitiba, 49% da superfície ocupada por favelas está no polo e 25% em Piraquara, no Leste, município com inúmeras restrições ambientais à ocupação urbana.

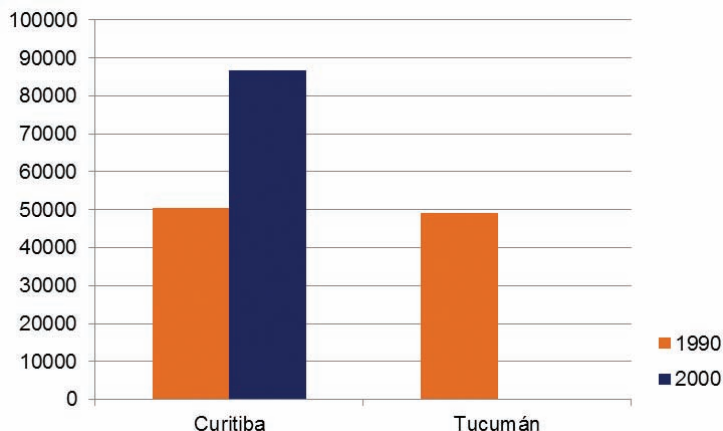
Na metrópole curitibana, observa-se uma distribuição heterogênea das tipologias dos espaços informais de moradia. No polo, 65% das suas superfícies são ocupadas por favelas. Campo Largo e Campo Magro, situados no Norte, junto com o município de Curitiba respondem por 85% da superfície ocupada e 83% dos loteamentos clandestinos. Pinhais, no Leste, tem a maior proporção de área ocupada por loteamentos irregulares, com 76% do total (SILVA, 2012).

O crescimento do número de domicílios em espaços informais de moradia entre décadas na metrópole de Curitiba foi de 70,95%. Não foi possível obter dados para Tucumán na década de 2000. Na década de 1990, com base em Jarra (2001), a partir do levantamento realizado pelo IPVYDU (1996), o número de domicílios informais, de acordo com *radios censales*<sup>9</sup>, aproximava-se do encontrado em Curitiba no mesmo período (GRÁFICO 3).

---

9 Delimitação territorial para a realização do Censo argentino, similar aos setores censitários no caso brasileiro.

GRÁFICO 3 – DOMICÍLIOS EM ESPAÇOS INFORMAIS DE MORADIA NAS METRÓPOLES DE CURITIBA E TUCUMÁN – DÉCADAS DE 1990 E 2000



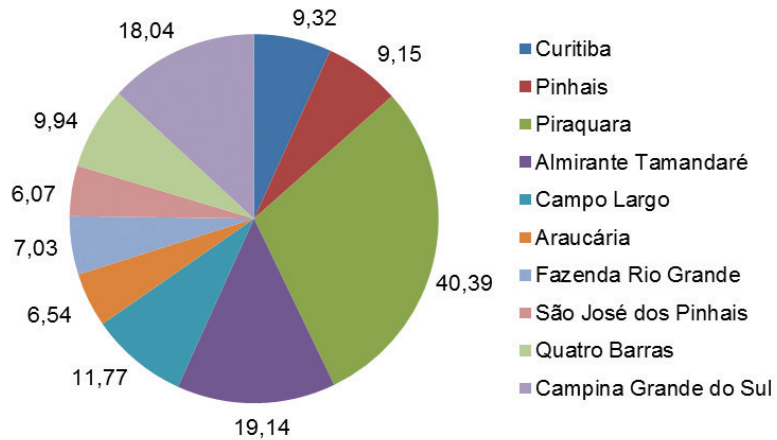
FONTE: Silva, 2012; Jarma, 2001.

A participação do polo no total de domicílios informais apresentou um crescimento ascendente entre décadas em Curitiba, passando de 67,14% para 68,31%. Em Tucumán, na década de 1990, a participação do polo era de 79,99%, majoritária, assim como em Curitiba.

No final da década de 2000, em Curitiba, a densidade média das favelas era de 35,78 dom./ha e, em Tucumán, na década de 1990, de 40,39 dom./ha. No caso curitibano, as favelas apresentam densidade demográfica mais elevada que os loteamentos clandestinos (8,67 dom./ha) e os irregulares (7,67 dom./ha).

Comparando-se os domicílios em espaços informais de moradia em relação ao total de domicílios por municípios, no final da década de 2000, na metrópole de Curitiba, 10,35% destes localizavam-se em assentamentos informais. Analisando isoladamente cada município metropolitano, essa proporção é mais elevada em Piraquara (40,39%), Almirante Tamandaré (19,14%) e Campina Grande do Sul (18,04), no vetor Norte-Leste, e mais baixa em São José dos Pinhais (6,07%), Araucária (6,54%) e Fazenda Rio Grande (7,03%), no vetor Sudeste e Sudoeste (GRÁFICO 4).

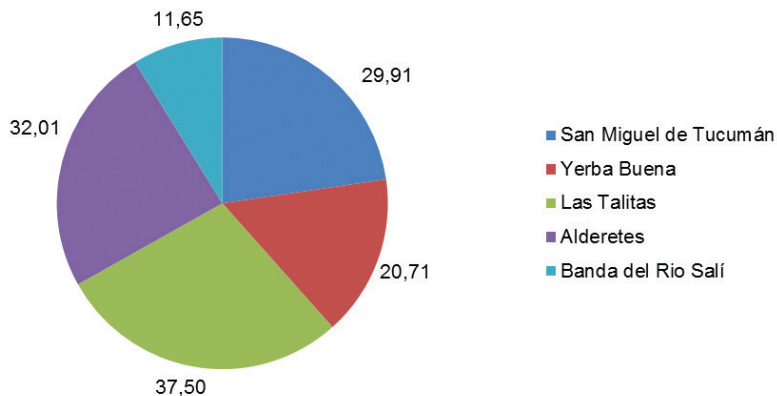
GRÁFICO 4 - PROPORÇÃO DE DOMICÍLIOS EM ESPAÇOS INFORMAIS DE MORADIA POR MUNICÍPIOS NA METRÓPOLE DE CURITIBA - DÉCADA DE 2000



FONTE: SILVA, 2012.

Na metrópole de Tucumán, a média de domicílios em espaços informais de moradia no final da década de 1990 era de 28,38%, mais alta que na de Curitiba. Em Las Tallitas é maior que a média (37,50%) e em Banda del Rio Salí menor (11,65%) (GRÁFICO 5).

GRÁFICO 5 - PROPORÇÃO DE DOMICÍLIOS EM ESPAÇOS INFORMAIS DE MORADIA POR MUNICÍPIOS NA METRÓPOLE DE TUCUMÁN - DÉCADA DE 1990



FONTE: JARMA, 2001.

## 5. ESPAÇOS DE MORADIA E PRODUÇÃO DAS METRÓPOLES

A produção dos espaços de moradia desempenha um lugar central na estruturação das metrópoles de Curitiba e Tucumán. Tomando como referência tal fenômeno, em ambas identificam-se na história da metropolização dois períodos com características similares: da década de 1950 até o final da de 1980 e a partir da década de 1990 (SILVA, 2012; CASARES et al., 2012). Outra similaridade é que a produção das favelas e *villas* torna-se mais intensa no último período.

### 5.1. O PERÍODO 1950-1980

O período 1950-1980 foi marcado por um processo de produção do espaço urbano em que proprietários fundiários, incorporadores imobiliários e o Estado são os agentes mais ativos. Caracterizou-se também pelo início do processo que, décadas mais tarde, aliado a outras dinâmicas, conformaria a atual estrutura espacial das duas metrópoles.

Na metrópole de Curitiba, no final da década de 1980, a espacialidade metropolitana caracterizava-se por: (i) um núcleo de ocupação situado no município-polo, habitado por população de renda mais elevada e melhor atendido por serviços e equipamentos urbanos; (ii) uma coroa de ocupação periférica nos limites de Curitiba, que avançava sobre os municípios do entorno, prioritariamente habitada por população de renda mais baixa, que dependia do polo em relação ao emprego, serviços e equipamentos públicos; (iii) núcleos de ocupação anteriores a 1950, situados nos municípios do entorno de Curitiba, que, com exceção de São José dos Pinhais, encontravam-se desconectados das duas espacialidades anteriormente descritas (ULTRAMARI et al., 1997).

De meados do século XX ao final da década de 1980, a formação dessa coroa periférica foi predominantemente derivada de loteamentos populares regularmente aprovados, e a ocupação dos lotes produzidos ocorreu, especialmente, pela autoconstrução da habitação (Idem).

A década de 1980 foi marcada também pelo aumento dos domicílios informais na cidade-polo. Esse crescimento coincide com a construção dos conjuntos de habitação popular durante a vigência do Banco Nacional de Habitação (BNH), até hoje um dos programas estatais mais representativos em número de unidades habitacionais produzidas no Brasil. Uma singularidade da execução desse programa foi a concentração dos investimentos no município de Curitiba, que perdurou nas décadas seguintes (SILVA, 2012).

No mesmo período, a expansão urbana em Tucumán rompe o modelo de crescimento então observado, caracterizando-se por uma malha menos regular e conformando um anel periférico que se expande a partir do traçado colonial (CASARES et al., 2012). Esse crescimento tem distintos vetores de expansão: ao longo das vias de ligação regional, com predomínio do vetor Leste-Oeste, e nas periferias Noroeste, Norte, Sul e Leste.

Na década de 1960 caem as taxas de crescimento demográfico, as mais baixas da história dessa metrópole, tornando-se negativas em sete das 11 jurisdições que compunham a Província de Tucumán (PNUMA, 2007).

O final da década de 1960 é também caracterizado por uma nova frente de ocupação no Noroeste, derivada da construção de grandes conjuntos habitacionais pelo Estado, financiados pelo capital internacional. A morfologia do tecido urbano, que até o final da década de 1950 seguia certa ordem, estendendo-se a partir de uma malha regular, rompe em muitos casos essa lógica e passa a crescer não apenas de modo extensivo, mas também intensivo, por meio da verticalização. Entre 1955 e 1980, predomina a ação estatal, que se realizou por meio de projetos de habitação que se encontravam inseridos, contíguos ou desconectados na mancha de ocupação urbana. Embora não configurassem assentamentos funcionalmente autocontidos, eram morfologicamente distintos da ocupação preexistente, introduzindo recortes identificáveis no tecido urbano, nem sempre com boa acessibilidade e provisão de serviços. Essa tipologia se acentuou na década de 1970 e declinou de meados da década de 1980 até 1990, com redução da presença do Estado nesse setor (CASARES, 1999).

Ao mesmo tempo, foram criados e consolidaram-se núcleos populacionais que, mais tarde, conformariam a AMT. A Oeste, Yerba Buena torna-se município em 1978. No Leste, Banda del Río Salí e Alderetes crescem no entorno dos engenhos açucareiros, o último elevado à condição de município em 1985. No Norte, Tafí Viejo, a aglomeração mais antiga e com mais identidade da AMT, enfrenta uma desaceleração da ocupação, derivada do fechamento de um dos terminais ferroviários mais importantes da América Latina. Las Talitas, desmembrado de San Miguel de Tucumán em 1987, registra a mais alta taxa de crescimento demográfico entre 1980 e 1991 (DI LULLO et al., 1999).

Em síntese, no período 1950-1980, a estruturação espacial em ambas as metrópoles se caracteriza por um vetor de expansão que parte do polo em direção à periferia e conforma uma coroa de urbanização situada no entorno da mancha urbana então consolidada dos municípios-polo. Essa coroa está situada nos limites jurisdicionais das cidades-polo, avança sobre os municípios vizinhos e é descontínua em relação à malha urbana existente. Caracteriza-se também por uma urbanização precariamente atendida por equipamentos e serviços públicos, configurando uma periferia habitada pelas classes populares. Outra singularidade é que ela deriva da ação privada e estatal e



é legalmente produzida. O fenômeno altera a lógica da organização espacial até então presente e constitui uma das marcas do início do processo de metropolização.

## 5.2. AS DÉCADAS DE 1990 e 2000

A partir de 1990, a lógica de produção dos espaços de moradia é alterada pelo crescimento das favelas e *villas* e pelos novos produtos imobiliários destinados à população de renda mais elevada. Mais recentemente, a partir da segunda metade da década de 2000, a ação do Estado ganha novamente importância, por meio da retomada dos programas públicos de produção de habitação, presentes nos dois países.

No caso das favelas e *villas*, o processo é mais intenso nas cidades-polo e na mancha de urbanização contínua situada em seu entorno. Em Curitiba, esse movimento deriva especialmente do adensamento e do crescimento em superfície dos assentamentos mais antigos e consolidados. Na metrópole brasileira, observa-se também, nesse período, o surgimento de novas favelas na zona rural e a expansão de loteamentos clandestinos.

A precarização dos espaços de moradia das classes de renda mais baixa é outra característica do período, e é derivada da localização imprópria, do adensamento excessivo, do uso de materiais precários e inadequação das técnicas construtivas, da insegurança da posse, da ocupação de áreas protegidas e públicas e da carência de infraestrutura das favelas e *villas*. Por outro lado, a localização central possibilita que seus residentes realizem, de modo mais facilitado e com menor custo de deslocamento, em relação aos que moram em áreas mais periféricas, suas necessidades básicas cotidianas, em especial o acesso ao trabalho, aos equipamentos públicos, ao comércio e ao serviço.

A partir de meados da década de 2000, a produção de habitação popular pelo Estado, derivada da retomada dos programas de provisão habitacional, tem novamente uma função importante. No Brasil pelo Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009, e na Argentina pelo Plan Federal de Vivienda, executado a partir de 2004. Em ambas as metrópoles, a maioria dos empreendimentos localiza-se em áreas periféricas nas proximidades da mancha urbana consolidada. Na metrópole curitibana, estão prioritariamente localizados no Sul e Oeste da cidade-polo e nos municípios de São José dos Pinhais e Colombo, que possuem uma mancha de urbanização contínua à

de Curitiba. Em Tucumán, a localização em áreas periféricas próximas da mancha urbana consolidada também é observada. Nessa metrópole, a característica marcante dos novos empreendimentos é a sua dimensão em termos de área e de número de unidades produzidas (CZYTAJLO et al., 2014).

Outra característica do período é a produção de mercado para os estratos de renda mais elevados, que se realiza pela proliferação de espaços de moradia autocontidos. No Brasil, os condomínios residenciais fechados (verticais e horizontais) e, na Argentina, os *barrios cerrados* e *country clubs*. Essas tipologias caracterizam-se pela separação (espacial, social e qualitativa) do entorno, que se realiza com ou sem proximidade territorial da mancha urbana consolidada.

Os *country clubs* situam-se em áreas mais periféricas e menos urbanizadas e produzem de modo mais intenso a dispersão da ocupação. Na AMT, essas tipologias localizam-se principalmente em Yerba Buena (Oeste) e expandem-se também em direção a municípios e comunas rurais mais distantes, que integram o SIMET (MALIZIA, 2011).

Em Curitiba, os condomínios residenciais horizontais fechados para a alta renda distribuem-se pela coroa periférica de Curitiba e municípios do entorno e situam-se em áreas caracterizadas pela presença de amenidades físicas, naturais ou planejadas – parques, áreas verdes de preservação ambiental, lagos artificiais (FIRKOWSKI, 2001).

Estão prioritariamente localizados no Noroeste da coroa de ocupação, no entanto, a década de 1990 marca também o surgimento desse tipo de empreendimento imobiliário para as classes de renda mais elevadas na cidade-polo. (FURISKI, 2010).

O Oeste de Curitiba concentra os novos condomínios residenciais fechados verticais para a alta renda, na região denominada Ecoville (POLUCHA, 2010).

## 6. PRODUÇÃO DAS FAVELAS E VILLAS E NOVAS RELAÇÕES CENTRO-PERIFERIA

O período que tem início na década de 1990 é marcado pela intensificação do processo de produção das favelas e *villas* nas duas metrópoles estudadas. Tal crescimento

indica que o período foi marcado pela ampliação das desigualdades socioespaciais e da dificuldade de acesso à terra urbanizada e formal por parte das classes populares.

O crescimento das desigualdades é mais bem observado quando ao processo de produção dos espaços informais de moradia soma-se o de crescimento dos condomínios residenciais fechados destinados às classes de renda mais elevada, permitindo considerar que a produção dos espaços de moradia desempenha uma função importante no aumento dessa discrepância.

Do ponto de vista da estruturação espacial, tomando como referência a produção das favelas e *villas*, a presença e maior intensidade do vetor de concentração indica o surgimento de novas relações centro-periferia, a partir das quais se conforma uma espacialidade diferente da que se observava no período precedente. A força de concentração é reconhecida: (i) pelas maiores densidades observadas nos assentamentos preexistentes, situados nas cidades polo e proximidades; (ii) pela predominância e intensificação do processo nos municípios de Curitiba e San Miguel de Tucumán, que além do adensamento também se realizou pela produção de novos assentamentos.

As novas relações centro-periferia são comprovadas, portanto, pelo fato de que a produção dos espaços informais de moradia nos polos das aglomerações constitui um processo ativo e não residual. Ele não é resultado de permanências espaciais, isto é, de um fenômeno que transforma espaços preteritamente produzidos como áreas periféricas em centrais em função do tamanho da aglomeração, mas um processo em evolução, integrante do conjunto de mudanças que singularizam a atual fase da metropolização.

No período que antecede a década de 1990, o padrão de estruturação espacial, denominado centro-periferia, podia ser caracterizado por: (i) uma forma dispersa ao invés de concentrada, com taxas decrescentes de densidade populacional ao longo das décadas; (ii) classes de média e alta renda vivendo longe da de baixa renda: as primeiras nas áreas mais centrais, regulares e bem equipadas, e a outra em periferias distantes, precárias e muitas vezes irregulares; (iii) a aquisição da casa própria torna-se regra e generaliza-se entre todas as classes sociais, mas com diferenças na forma de produção e nas condições de moradia de seus habitantes, que variavam em função da renda; (iv) o transporte para o deslocamento intraurbano também se diferencia de acordo

com classes sociais: o ônibus, mais comumente, para os moradores da periferia e o automóvel individual para as classes média e alta (CALDEIRA, 2000, p. 218-219).

No período atual, a localização e o crescimento mais intenso das favelas e *villas* nos municípios-polo, que se realiza com maior proximidade dos espaços habitados por classes sociais de renda mais elevada, evidencia a transformação do padrão de distribuição dos espaços residenciais, anteriormente marcado pela periferação da pobreza.

As mudanças no padrão de estruturação espacial precedente são evidenciadas quando se incorpora à análise a produção dos condomínios residenciais fechados destinados às classes de alta renda, caracterizada: pela localização dos empreendimentos fora das áreas urbanas centrais tradicionais; pela produção de espaços autocontidos, suburbanos ou não, que buscam separar-se da pluralidade e heterogeneidade que caracteriza a vida urbana; pela ocupação de áreas rurais, promovendo a mudança de uso, dos modos de vida e a dispersão da urbanização.

A maior proximidade territorial dos diferentes conteúdos socioespaciais das áreas residenciais, que antes estavam organizados, distribuídos e separados entre áreas centrais e periféricas conforme a renda, intensificou também a heterogeneidade e acentuou em escala metropolitana a fragmentação socioespacial derivada das novas formas assumidas pelos espaços de moradia, informais e formais.

Com base no processo analisado, dentre as similaridades encontradas na estruturação espacial nas metrópoles de Curitiba e Tucumán, destacam-se: (i) a presença de novos conteúdos socioespaciais nas áreas centrais e periféricas; (ii) a formação de uma espacialidade derivada de movimentos de dispersão e reforço à concentração; (iii) a consolidação de um espaço mais heterogêneo e fragmentado; (iv) a presença de uma nova lógica de distribuição dos grupos sociais conforme a renda.

Constatou-se, ainda, que a produção das favelas e *villas* desempenha um papel preponderante na atual fase de estruturação espacial das duas metrópoles estudadas. Tal constatação torna-se fundamental para compreender as novas lógicas a partir das quais são produzidas as metrópoles latino-americanas na atual fase da urbanização, especialmente em países como o Brasil e a Argentina, formados por um contingente importante de população de baixa renda e marcados por profundas desigualdades socioespaciais.

A forte tensão entre concentração e dispersão observada na produção do espaço metropolitano explicita também a necessidade de se repensar a gestão habitacional e urbana dessas aglomerações. Em primeiro lugar, no que tange à execução de políticas capazes de promover a universalização do acesso à moradia digna e bem localizada.

Ainda do ponto de vista da gestão, a observação das diferentes formas de produção do espaço residencial (pelo Estado e demais agentes sociais) evidenciou uma tendência de expansão do processo em direção a municípios metropolitanos caracterizados por maior fragilidade institucional, se comparados ao município-polo. Tal situação é agravada pela forma como se realiza a gestão das metrópoles no Brasil e na Argentina, marcada pela fragmentação administrativa de um fenômeno espacial que é uno. Essa integridade se manifesta de maneira contundente quando se analisa a dinâmica com que são produzidos os espaços residenciais em ambas as metrópoles, formais e informais.

O reconhecimento da totalidade do fenômeno e dos limites de gestão presentes nas metrópoles, constatados com base no processo analisado, ganham força num contexto de renovadas expectativas nas relações entre Estado e sociedade, no que diz respeito aos avanços em matéria de direitos, a partir dos quais emergem novos desafios de democratização e equidade.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. A cidade com-fusa: mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes cidades latino-americanas. In: XIII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 13., 2009, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: ANPUR, 2009.

BRASIL. Decreto n. 8.166, de 23 de dezembro de 2013. Regulamenta a Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011, que dispõe sobre o valor do salário mínimo e a sua política de valorização de longo prazo. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, 24 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/decreto-8166-2013.htm>>. Acesso em: 27/10/2014.

CALDEIRA, T. P. do R. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Ed. 34, EDUSP, 2000.

CARDOSO, A. L. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 17, p. 219-240, 2007.

CASARES, M. **El Instituto Provincial de la Vivienda y Desarrollo Urbano: los inicios de su acción urbanizadora en el Gran San Miguel de Tucumán**. Trabajo de investigación del Doctorado en Urbanismo, Universidad Polit cnica de Valencia, Valencia (inédito), 1999.

\_\_\_\_\_; JARMA, N. **La caracterización sociodemográfica del Sistema Metropolitano de Tucumán (SiMeT)**, ARESNOA, Jujuy, 2009.

\_\_\_\_\_; CZYTAJLO, N. La ciudad fragmentada y la producción del suelo residencial. Estudios de casos del aglomerado metropolitano Tucumán. **Revista Mundo Urbano**. General Sarmiento, n. 40, 11 out. 2012. Disponible em: <<http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2012/73-numero-40/238-la-ciudad-fragmentada-y-la-produccion-del-suelo-residencial-estudios-de-casos-del-aglomerado-metropolitano-de-tucuman>>. Acceso em: 27/10/2014.

CRAVINO, M. C. **Las villas de la ciudad: mercado e informalidade urbana**. Los Polverines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2006.

\_\_\_\_\_; DUARTE, J.I.; DEL RÍO, J.P. **Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el AMBA en los últimos 25 años**. Buenos Aires: ULACAV, 2008.

CZYTAJLO, N. P.; CASARES, M.; NUNES DA SILVA, M. In: BIENAL DEL COLOQUIO DE TRANSFORMACIONES TERRITORIALES, 10., 2014, Mendoza, Argentina; Desequilibrios regionales u políticas públicas. Una agenda pendiente. **Anais...** Mendoza: AUGM: UNC, 2014.

DE MATTOS, C. A. Redes, nodos e cidades: transforma o da metrópole latino-americana. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.) **Metr poles: entre a coes o e a fragmenta o, a coopera o e o conflito**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, Rio de Janeiro: FASE, p. 157-196, 2004.

DI LULLO, R.; GIOBELLINA, B. (Ed.). **Aportes para la discusión, serie hacia una planificación estratégica del Gran San Miguel de Tucumán**. Tucumán: LIGHaM, Facultad de Arquitectura - UNT, 1999.

FIRKOWSKI, O. L. C. de F. **A nova territorialidade da indústria e o aglomerado metropolitano de Curitiba**. 278 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Línguas e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

\_\_\_\_\_. Porque as Regiões Metropolitanas no Brasil são Regiões mas não são Metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 122, p. 19-38, jan./jun. 2012.

FURISKI, M. da S. **Enclaves residenciais urbanos: caracterização e expansão dos condomínios e grandes empreendimentos residenciais em Curitiba**. 120 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2010.

GASPARINI, D. **Regularização de loteamento e desmembramento**. São Paulo: FPFL/Cepam, 1993, 94 p.

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. 2. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.

HIDALGO, R; BORSODORF, A; SÁNCHEZ, R. Os megaprojetos de bairros fechados e as novas periferias nas metrópoles latino-americanas – o caso de Santiago do Chile. In: SILVEIRA, R. L. L. da; PEREIRA, P. C. X.; UEDA, V. **Dinâmica imobiliária e reestruturação urbana na América Latina**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, p. 14-44, 2006.

IBGE. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=2057&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2057&id_pagina=1)>. Acesso em: 6/7/2012.

INSTITUTO PROVINCIAL DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO. **Relevamiento asentamientos informales**. Programa Arraigo, 1996.

MALIZIA, M. Countries y barrios privados en el Gran San Miguel de Tucumán: Efectos y contrastes sociales. **Revista Poblac, soc.** [online], v.19, n.2, p. 224-227, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1852-85622012000200016&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-85622012000200016&lng=es&nrm=iso)>.

MANSILLA, S. Del “conventillo” a la “villa de emergencia”: segregación residencial y migraciones intraurbanas en San Miguel de Tucumán. **Revista de Geografía**. Barcelona: v. XXVII-XXVIII, 1994.

POLUCHA, R. S. **Ecoville: construindo uma cidade para poucos**. 164 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

PNUMA. **Perspectivas del Medio Ambiente Urbano**. Geo San Miguel de Tucumán. 1. ed. Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Tucumán (UNT). Municipalidad de San Miguel de Tucumán: Tucumán, 2007.

RIBEIRO, L. C. Q. **Cidade desigual ou cidade partida?** Tendências da metrópole do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.observatoriodasmetrolopolos.ufrj.br/download/cidade-desigual-ou-cidade-partida.pdf>>. Acesso em: 6/10/2011.

SASSEN, S. **Sociologia da globalização**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

SILVA, M. N. da. **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização de Curitiba**. 259 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

TASCHNER, S. P. O Brasil e suas favelas. In: ABRAMO, P. (Org.) **A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro: Sette Letras, FAPERJ, p. 13-41, 2003.

ULTRAMARI, C.; MOURA, R. (Org.). **Metrópole grande Curitiba: teoria e prática**. Curitiba: IPARDES, 1994.

VALLADARES, L. do P. **A invenção da favela: do mito de origem a favela.com**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

WAGNER, R. F. Elementos para uma visão crítica das políticas habitacionais na América Latina. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÓMICA APLICADA. **Assentamentos informais e moradia popular: subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas**. Brasília: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006.



# EL PAISAJE EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN. DESAFÍOS EMERGENTES PARA LAS METRÓPOLIS DE TUCUMÁN Y CURITIBA

---

*María Paula Llomparte Frenzel<sup>1</sup>*

*Patricia Alejandra Herrero Jaime<sup>2</sup>*

## 1. MARCO CONCEPTUAL. LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL PAISAJE

La emergencia en el siglo XXI de estudios y actuaciones concretas en el paisaje se debe a la confluencia de una serie de dinámicas y coyunturas tensionadas entre lógicas globales y locales. Según Joan Nogué, “hay varias razones que explican por qué nunca como ahora se había hablado tanto de paisaje, y una de ellas es el papel relevante que el paisaje tiene y ha tenido siempre en la formación y consolidación de identidades territoriales. Esta es la razón que explica que el paisaje actúa a modo de catalizador, de elemento vertebrador de la creciente conflictividad de carácter territorial y ambiental palpable en nuestra sociedad” (NOGUÉ, 2010, p. 123).

---

1 Profesora de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo en la Universidad Nacional de Tucumán (UNT), San Miguel de Tucumán. Becaria Doctoral CONICET. Doctoranda en Ciencias Sociales (Orientación Geografía) en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNT.

2 Profesora de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo en la Universidad Nacional de Tucumán (UNT), San Miguel de Tucumán. Becaria Doctoral CONICET. Doctoranda en Ciencias Sociales (Orientación Geografía) en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNT.

El concepto de paisaje ha sido abordado desde diferentes ámbitos. El Convenio Europeo del Paisaje –CEP– lo define como: “cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos” (CONVENIO EUROPEO DEL PAISAJE, 2000, p. 107). Esta conceptualización ha sido fundamental para los estudios de paisaje, y ha tenido una importante difusión e influencia tanto en el ámbito europeo así como en el americano.

Joan Nogué (2007) considera que el paisaje puede interpretarse como un producto social, como el resultado de una transformación colectiva de la naturaleza y como la proyección cultural de una sociedad en un espacio determinado. En este sentido, a los efectos de la Convención Internacional del Paisaje –ILC–<sup>3</sup> y el marco de la reunión de expertos en París, en abril de 2010, los especialistas proponen la siguiente definición del paisaje como base para un nuevo instrumento jurídico: “el paisaje se define como un espacio/tiempo resultado de factores naturales y humanos, tangibles e intangibles que, al ser percibido y modelado por la gente, refleja la diversidad de las culturas”. (INICIATIVA LATINOAMERICANA DEL PAISAJE –LALI–, 2012, p. 9)

En todas estas conceptualizaciones se manifiesta una idea de paisaje entendida como interacción de componentes naturales-territoriales y antrópicos-culturales, percibida por una comunidad. A partir de esta definición se desprenden dimensiones del paisaje como elemento de disfrute, su influencia en el bienestar de la población –y por lo tanto como derecho de todos los habitantes–, su configuración y apropiación de acuerdo con estrategias de poder de los actores sobre el territorio, etc.

El proceso de cambio en las últimas décadas de nuestros paisajes latinoamericanos no debería sorprendernos: si el paisaje es la realidad física engendrada por el diálogo entre la actividad humana y el entorno, tal como es percibida por la comunidad, toda sociedad dinámica –y las nuestras lo son particularmente– transformará, de manera

---

3 Se trata de una propuesta, inspirada en discusiones anteriores, hacia una Convención Internacional del Paisaje (ILC), adelantadas en reuniones convocadas por la UNESCO y la Federación Internacional de Arquitectos Paisajistas (IFLA, por sus iniciales en inglés) y en la Convención Europea del Paisaje (ELC, por sus iniciales en inglés). Esta propuesta busca convocar a los organismos del estado, a los gremios, a las instituciones y a la sociedad civil, a acordar sobre temas diversos referidos al paisaje. (La Iniciativa Latinoamericana del Paisaje -LALI, 2012).

inevitable, el paisaje en el que vive. En este sentido, y como expresa Oriol Nel-lo i Colom “todo paisaje, más que una realidad estática es un momento de un proceso (...). La noción de cambio es así consustancial al mismo concepto de paisaje”. (NEL-LO I COLOM, O., en BUSQUETS J. Y CORTINA A., 2009, p. XXXV).

En este sentido se debe procurar que, a pesar de su inevitable proceso de cambio, los valores que caracterizan cada paisaje no se vean disminuidos, sino preservados y exaltados. De esta manera, las políticas de gestión del paisaje deben transitar desde el intento de conservar estáticas las imágenes de algunos paisajes a tratar de gestionar los procesos de cambio en la totalidad del territorio con el fin, entre otros, de conservar sus valores paisajísticos. El nuevo paradigma en políticas de paisaje afirma la preeminencia del proceso sobre lo estático, de los valores sobre la imagen, del todo sobre la parte y de la gestión sobre la conservación. (NEL-LO I COLOM, O., en BUSQUETS J. Y CORTINA A., 2009, p. XXXVI).

En un proceso de gestión de los paisajes, es imprescindible que la población asuma la realidad de los valores esenciales, exclusivos de cada paisaje, e interprete los significados que subyacen bajo sus aspectos formales, haciéndolos suyos y superando así su visión indiferente, superficial o sesgada de esa realidad. Se trata por lo tanto de asumir una *nueva cultura del territorio* que incorpore decididamente el paisaje, es decir, la percepción, entendimiento y aprecio del territorio por las personas como base fundamental de su gestión.

La gestión del paisaje es la gestión colectiva de un bien común, y en este sentido, implica a todas las competencias administrativas sectoriales y territoriales, así como a todos los agentes económicos y sociales. Esto es así, tanto por las responsabilidades que derivan de la participación directa de los agentes públicos y privados, como por el derecho que entraña el disfrute de un bien común. (CRUZ PÉREZ, L. y ESPAÑOL ECHÁNIZ, 2009, p. 12).

Estrechamente vinculado a los objetivos fundamentales del CEP: *protección, gestión y ordenación de paisajes*, Jaume Busquets Fábregas y Albert Cortina Ramos entienden la gestión del paisaje como “el proceso de formulación, articulación y despliegue de un conjunto de estrategias dirigidas a la valoración de un determinado paisaje y a la mejora de la calidad de vida de las personas, en el marco del desarrollo

sostenible, mediante la utilización de los instrumentos adecuados y la implementación de los programas y las acciones establecidos en un proyecto de gestión del paisaje”. (BUSQUETS J. Y CORTINA A., 2009, p. 4).

Esta definición pone de manifiesto cuatro características base de la gestión del paisaje. La *dimensión social*: en tanto que el paisaje es un producto social, su gestión debe incorporar la dimensión social en la doble vertiente de objeto de estudio y de sujeto de la propia gestión, para lo cual resulta imprescindible la participación de los actores sociales. La *perspectiva sostenible*: la gestión del paisaje debe promover el establecimiento de relaciones armónicas entre las actividades humanas y su entorno. El *enfoque operativo*: la gestión del paisaje debe estar dirigida a la acción y surtir efecto en el paisaje y los agentes sociales, económicos e institucionales. La *dimensión temporal*: el paisaje tiene una naturaleza cambiante, por lo que su gestión debe articularse como un proceso y debe prever la programación de las acciones en el tiempo. (BUSQUETS J. Y CORTINA A., 2009, p. 4).

A partir de reconocer la importancia de la planificación y gestión de los paisajes para el buen gobierno, la presente investigación tiene como **objetivo** caracterizar la dimensión del paisaje en los procesos de planificación y en las actuales agendas de gestión metropolitanas. Se propone un estudio de caso comparado del Sistema Metropolitano de Tucumán (SiMeT)<sup>4</sup> y de la Región Metropolitana de Curitiba

---

4 SiMeT: El Sistema Metropolitano de Tucumán (SIMET), contiene la conurbación de siete municipios: San Miguel de Tucumán en el Departamento Capital, Banda del Río Salí, Alderetes en el Departamento Cruz Alta, Las Talitas, Tafí Viejo en el Departamento Tafí Viejo, Yerba Buena en el Departamento Yerba Buena y Lules; y diecinueve Comunas Rurales: Florida y Luisiana, Ranchillos y San Miguel, Colombres, El Naranjito, El Bracho y El Cavilar, Los Bulacio y Los Villagra, San Andrés, Delfín Gallo (Departamento Cruz Alta), Manuel García Fernández (Departamento Leales), El Manantial, San Pablo y Villa Nougés, San Felipe y Santa Bárbara (Departamento Lules), Raco, La Esperanza, El Cadillal y Los Nogales (Departamento Tafí Viejo), Cevil Redondo y San Javier (Departamento Yerba Buena) y El Timbó (Departamento Burruyacu). (CASARES, M.; JARMA, N.; 2009).

(RMC)<sup>5</sup>, enfocando en los planes desarrollados en las respectivas ciudades cabeceras: San Miguel de Tucumán y Curitiba.

La metodología utilizada corresponde a una lectura crítico-valorativa de planes elaborados y propuestas de gestión en un estudio de casos comparados. A tal fin se realizó una recopilación de fuentes secundarias, herramientas visuales y esquemas explicativos. Desde una perspectiva diacrónica se propusieron tres momentos diferentes: los planes elaborados durante el transcurso del siglo XX; los planes elaborados durante fines del s. XX a inicios del s. XXI; y finalmente, los actuales desafíos de las realidades urbanas-metropolitanas para la planificación y los enfoques emergentes.

## 2. CONTEXTO

La delimitación y comparación de las ciudades de Curitiba y San Miguel de Tucumán surge en el marco de proyecto de cooperación. Aporta específicamente al objetivo de identificar las similitudes y diferencias en los procesos de metropolización y de planificación como instrumento para dar respuesta al constante crecimiento y expansión urbana de estas metrópolis intermedias o regionales<sup>6</sup>.

---

5 RMC: La Región Metropolitana de Curitiba abarca catorce municipios: Curitiba, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Campina Grande do Sul, Colombo, Almirante Tamandaré, Rio Branco do Sul, Campo Magro, Itaperuçu, Campo Largo, Araucária, Fazenda Rio Grande e São José dos Pinhais. (NUNES DA SILVA, M.; CZYTAJLO, N.; 2015).

6 Como expresan Firkowski y Casares: “retomar la discusión acerca de las metrópolis regionales significa revisar nociones que fueron dejadas de lado en pos del protagonismo de las ciudades globales, significa atribuir un nuevo sentido a lo regional y a la noción de jerarquía urbana. Significa comprender que, aunque sujeta a la lógica de la globalización, las metrópolis objeto de análisis del presente texto no son ciudades globales, pero están insertas en el contexto de la globalización (...) De este modo, se parte de la hipótesis de que, aunque Curitiba en Brasil y Tucumán en Argentina no juegan un papel principal en la dinámica económicas de sus respectivos países, y tampoco ocupan posiciones centrales en las respectivas jerarquías urbanas, ambas se han insertado de manera importante en el proceso de globalización por medio de la producción, en esa escala secundaria de metrópoli, de procesos y dinámicas globalizadas y que resultan en la conformación de espacios metropolitanos similares, en la perspectiva socioespacial”. (FIRKOWSKI, O.; CASARES, M.; 2014)

Ambos casos de estudio se encuentran en países que responden a una organización político-administrativa federal, distinguiéndose tres niveles, más o menos similares en su escala. Para el caso de Argentina, la forma federal de gobierno se basa en la división del poder entre el gobierno federal y los gobiernos locales. En este sistema coexisten dos clases de gobierno: el nacional o federal (soberano, cuya jurisdicción abarca todo el territorio de la Nación) y los gobiernos locales, las provincias (autónomos en el establecimiento de sus instituciones y sus constituciones locales, cuyas jurisdicciones abarcan exclusivamente sus respectivos territorios); a su vez cada territorio provincial posee un nivel municipal de gobierno, cuya definición territorial y administrativa depende de cada provincia. Para el caso de la República Federativa de Brasil, la organización político-administrativa comprende la Unión, los Estados y finalmente los Municipios, todos ellos autónomos en términos de la constitución. (Constitución Federal, 1988, art. 18). Para ambos países se suma a esta organización un distrito federal que constituye la capital de cada país.

La principal diferencia en el ámbito de la planificación entre ambos países se debe, por un lado, al carácter de ley que adquiere para el caso de ciudades brasileñas, sin estar institucionalizado aun para el caso de las ciudades argentinas. En Brasil existe una larga trayectoria en temas de elaboración de planes y gestión del territorio. La Constitución Federal del año 1988 contiene específicamente un capítulo sobre política urbana donde delega a los municipios estas capacidades (planeamiento y gestión de su territorio). Su texto expresa:

## CAPÍTULO II

### DA POLÍTICA URBANA

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

(...)

En el año 2001, mediante el Estatuto de las Ciudades (ley Federal 10.257), se reglamenta el capítulo de Política Urbana citado de la Constitución Federal de 1988.

Su texto manifiesta:

## CAPÍTULO I

### DIRETRIZES GERAIS

Art. 1ª Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

(...)

Recientemente, la Ley Federal 13089 /2015, denominada “Estatuto da Metrópole”, aprobada en 2015, estableció directrices generales para el planeamiento, la gestión y la ejecución de las funciones públicas de interés común en regiones metropolitanas y en aglomeraciones urbanas instituidas por los Estados, normas generales sobre el plan de desarrollo urbano integrado y otros instrumentos de gobernanza interfederativa.

La Argentina, por su lado, en la actualidad, cuenta con el Plan Estratégico Territorial (PET), en el cual uno de los ejes de acción corresponde a la consolidación del andamiaje jurídico del ordenamiento territorial, mediante el lanzamiento de un anteproyecto de ley de ordenación de territorio, el cual se encuentra aun en proceso de aprobación.

El análisis del proceso de planificación propuesto en este trabajo se inicia desde de las experiencias de las ciudades cabeceras de las metrópolis de Tucumán y Curitiba - S. M. de Tucumán y Curitiba respectivamente- hasta su conformación en las actuales metrópolis de segundo orden en los sistemas nacionales brasilero y argentino.

Las ciudades de San Miguel de Tucumán y de Curitiba, desde mediados del siglo XX hasta la actualidad, se insertan en entidades mayores para las cuales adoptaremos las definiciones de Sistema Metropolitano de Tucumán (SiMeT) y Región Metropolitana de Curitiba (RMC).

El SiMeT comprende las jurisdicciones administrativas que integran el Gran San Miguel de Tucumán<sup>7</sup>, los activos ambientales significativos, la infraestructura de accesibilidad e interconexión y el equipamiento productivo y logístico estratégico que dan sustento al desempeño competitivo del aglomerado (CASARES, M. y JARMA, N., 2009).

La entidad urbana albergada por el SiMeT posee características particulares: un aglomerado urbano de segundo orden en la jerarquía del sistema de ciudades argentinas<sup>8</sup>, considerado un nodo nacional por la escala de sus funciones de intermediación y articulación de flujos principalmente, su población supera los 900.000 habitantes. El municipio capitalino –San Miguel de Tucumán– es el centro histórico, geográfico y funcional del aglomerado urbano, así como de la Provincia de Tucumán.

Su proceso de expansión urbana actual se produce sobre un soporte territorial caracterizado por dos macroformas naturales que resultan fundamentales en la construcción del paisaje local: el Río Salí hacia el este y las Sierras de San Javier hacia el oeste.

La Región Metropolitana de Curitiba (RMC), institucionalizada en 1973, comprende 29 municipios (COMEC) que abarcan una superficie de 13.528 km<sup>2</sup>, con una población total que ronda los 3 millones y medio de habitantes. Actualmente es una de las regiones metropolitanas con mayor tasa de crecimiento poblacional de Brasil (MOURA, R. y KORNIN, T., 2009). La ciudad de Curitiba, capital del Estado de Paraná, cuenta con una población de 2.469.489 habitantes, siendo la octava ciudad más poblada de Brasil.

La RMC se desarrolla sobre una meseta a 105 kilómetros al oeste del puerto marítimo de Paranaguá. Los activos ambientales de su territorio comprenden

---

7 El Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas (INDEC) define como *Gran al aglomerado urbano* al conjunto de localidades urbanas geográficamente continuas entre sí, sin interposición de zonas no urbanas, que excede los límites de divisiones administrativas municipales o provinciales. El Gran San Miguel de Tucumán está constituido por los municipios de San Miguel de Tucumán, Yerba Buena, Banda del Río Salí, Las Talitas, Alderete y seis comunas rurales.

8 Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Programa Argentina Urbana -PAU-. Plan Estratégico Territorial -PET-. Avance II. (2011).



numerosos ríos y arroyos que cruzan el aglomerado urbano en diferentes direcciones y cadenas montañosas, conjuntos de colinas rocosas que lo rodean.

En el SiMeT, el proceso de metropolización se desarrolla principalmente en la década de 1960. Este período constituye un punto de inflexión en el desarrollo económico, socio-cultural y político institucional de la provincia de Tucumán: con la dictadura militar que se instala en el país en 1966 se inicia el cierre de ingenios azucareros, que llevó a la desaparición de 11 de los 17 establecimientos de la provincia. La medida pretendía reencauzar esa industria, que venía protagonizando crecientes conflictos económicos, gremiales y sociales, pero ocasionó un trauma socio-económico que el “operativo”<sup>9</sup> con el que fue acompañada, destinado a atenuar sus efectos, no fue capaz de resolver. (BOMBA et al, 2007, p. 34).

El crecimiento natural de la población aumentó significativamente y la economía sustentada en el azúcar no pudo sostener a todos. Estos factores generaron intensos flujos de migrantes desde las áreas rurales hacia la capital de San Miguel de Tucumán, dando lugar al rápido crecimiento de la ciudad, el cual no fue acompañado por el aumento de infraestructuras y servicios básicos para la población. (PAOLASSO, 2004).

En Curitiba, el proceso de metropolización de la ciudad se inicia desde mediados de la década de 1960, consolidándose como fenómeno urbano en los inicios de la década de 1990. Este proceso se debió principalmente a la mecanización del campo en el interior del Estado de Paraná, generando una gran liberación de mano de obra, que salió de las zonas rurales y pequeñas ciudades en busca de mejores condiciones de vida

---

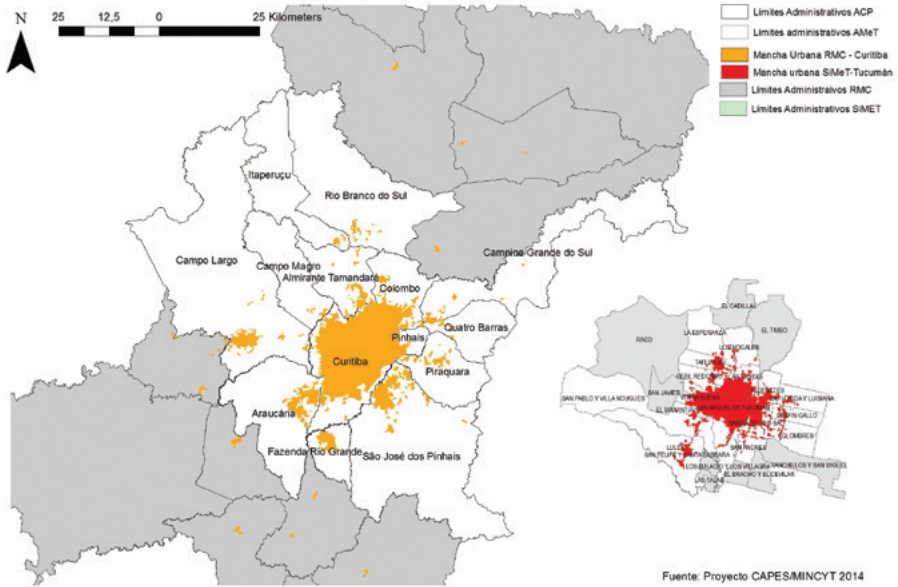
9 Según Ramírez (2008) “El conjunto de políticas diseñadas por el estado nacional, conocidas como “Operativo Tucumán”, tenía como objetivo declarado la racionalización y diversificación de la industria local. Este programa implicaba una forzada retracción de la producción azucarera, para lo cual se decidió intervenir y cerrar los ingenios en teoría menos eficientes, regular la producción de caña a partir de la expropiación de los cupos de producción a los pequeños productores rurales -en algunos casos de manera forzada y en otros voluntaria-, mantener cupos de producción por ingenio, y poner en marcha un plan de incentivos fiscales para la radicación de nuevas industrias”. Según Marranzino (1988:44), para poder solucionar este grave problema -cierre masivo de ingenios- y disminuir participación de la actividad azucarera en la economía de la provincia, el Estado creó el régimen denominado “Comité Operación Tucumán” cuya acción consistió en la transformación agroindustrial y de un régimen de promoción industrial como búsqueda de nuevas fuentes de trabajo.

y de trabajo. La capital y su área metropolitana absorbieron migraciones del interior del Estado. (PINHEIRO JUNIOR C., 2005, p. 2).

Otros factores importantes que acompañaron el proceso de metropolización para el caso de Curitiba fueron la crisis del café ocurrida en 1960 en el interior de Paraná y la política de descentralización industrial implementada por el gobierno federal a partir de la década de 1970. Olga Firkowski expresa: “las políticas llevadas a cabo en los años 70 culminarán en la creación de la Ciudad Industrial de Curitiba. En esa década, las razones de orden general que promoverán la acelerada salida del campo en busca de las ciudades, se suma una condicionante de orden local: las fuertes heladas de inicios de los años 70, que tuvieron un papel fundamental en la formación de grandes olas de migrantes que dejarán los cultivos de café del norte del Estado en dirección a otras regiones del país (expansión de la frontera agrícola) como también en dirección a las ciudades paranaenses, no es sin razón que la población de Curitiba se eleva de seiscientos mil a más de un millón de habitantes entre 1970 y 1980”. (FIRKOWSKI, O., 2001, p. 25).

Los ámbitos de estudio -SiMeTyRMC- y sus ciudades cabeceras, respectivamente, atravesaron por procesos de planificación urbana similares, como tantas otras ciudades de Latinoamérica. Estos planes buscaron dar respuestas en términos generales al acelerado proceso de expansión urbana caracterizado por un intenso consumo de suelo con patrones de baja densidad e inadecuada infraestructura social, a la creciente fragmentación socio-espacial y a la fuerte afectación de la matriz ambiental de los territorios. Se detallan a continuación los resultados parciales de la comparación.

FIGURA 1 - MANCHA URBANA COMPARADA DE LOS MUNICIPIOS INTEGRANTES DE ACP (CURITIBA) Y DE SIMET (TUCUMÁN).



### 3. ANÁLISIS DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN EN RMC Y SIMET

#### 3.1. INICIOS DE SIGLO XX. PRIMER CORTE ESPACIO-TEMPORAL

El primer plan que aborda la problemática urbana de San Miguel de Tucumán es el *Plan Regulador de Tucumán* encomendado al arquitecto e Ingeniero Ángel Guido en 1936. En esta época, según el censo realizado en 1939, la ciudad de San Miguel de Tucumán contaba con 142.282 habitantes.

La propuesta plantea recuperar una ideología o *reargentinización* del norte argentino para las ciudades del NOA<sup>10</sup> frente a la invasión exotista, en el marco del

10 Región del Noroeste Argentino.

movimiento de *Restauración Nacionalista*<sup>11</sup> del cual el autor del Plan era uno de los principales referentes.

En el Plan, la dimensión del paisaje alude al aprovechamiento de los recursos naturales del territorio a través de la *reincorporación de la ciudad a su geografía y el uso técnico de los beneficios del río*. Entre las propuestas se encuentra la habilitación del Parque Aconquija -actual Parque Sierras de San Javier- como el gran espacio verde de Tucumán vinculado de manera vial con la ciudad. Esta idea fue llevada a la práctica por la Universidad Nacional de Tucumán: en 1948, el Gobierno Nacional, a través de la Ley-decreto del Presidente Juan Domingo Perón, expropia 17.000 hectáreas en la Sierra de San Javier a 36 propietarios particulares para ejecutar el *Proyecto Ciudad Universitaria*, que consistía en la construcción de los edificios y espacios necesarios para permitir el emplazamiento de las dependencias de la Universidad Nacional de Tucumán (UNT) en la Sierra, dentro de una Reserva Natural. Si bien el proyecto de Ciudad Universitaria quedó cancelado, la propiedad continuó siendo de la Universidad y en 1973, a través de la Resolución del Rectorado de la UNT, se crea el Parque Biológico-Reserva Natural Sierra de San Javier, que cumplirá funciones de docencia, investigación, protección, difusión, recreación y turismo social.

El Plan Guido propone además consolidar el centro histórico, revalorizando la Plaza Independencia y el entorno de la Casa Histórica y por lo tanto el paisaje urbano histórico. Se plantea una normativa en virtud de que S. M. de Tucumán - como la mayoría de las ciudades argentinas- ha crecido sin normas urbanísticas

---

11 Se refiere a un movimiento al cual pertenecieron una generación de artistas e intelectuales de marcada tendencia nacionalista, que cuestionaron las creencias en las cuales se apoyaba la sociedad hacia principios de siglo XX, basadas en la riqueza agropecuaria, en la vinculación comercial y financiera con Inglaterra y en la admiración cultural hacia todo lo francés, queriendo ser y reproducir fielmente las ciudades europeas. Estos grupos comenzaron a interesarse por estudiar los orígenes argentinos, mirando hacia la arquitectura hispánica e inclusive a la arquitectura indígena precolombina, como punto de partida para la formulación de una "Arquitectura Nacional". Esta propuesta de reformulación de la arquitectura nacional, se denominó en literatura "Restauración Nacionalista", impulsado por Ricardo Rojas, quien propició una importante tarea de revisionismo en las diversas manifestaciones de la cultura, y un arte enraizado en las tradiciones nacionales e indígenas. (GONZÁLEZ, G.; PASSI PÉREZ, M., 2003).

inteligentemente dirigidas. La zonificación proyectada se plantea aplicada de manera flexible, siguiendo las ideas del Urbanismo Moderno.

Contemporáneo a *Plan Regulador de Tucumán*, el *Plan para Curitiba* fue encomendado en 1941 al arquitecto y urbanista Alfredo Agache. En este momento, según IBGE, para 1940 la ciudad de Curitiba contaba con 140.656 habitantes.

El Plan Agache adopta un sistema radial de las vías alrededor del centro, y a través de avenidas radiales y perimetrales define una zonificación de áreas funcionalmente especializadas e implementa una serie de medidas de saneamiento mediante la creación de parques con el propósito de construcción de represas en los ríos y considerando además la atención de la infraestructura, el drenaje y la normalización de los aspectos constructivos. (IPPUC, 2004).



Esta propuesta se conceptualiza desde una visión de un plano acabado, situación que se revierte en posteriores propuestas que abordan las problemáticas del crecimiento urbano con una serie de directrices a tal fin. (MONTANER J., MUXI, Z., 2011).

En correspondencia con el plan se aprueba la primera ley de zonificación de Curitiba en el año 1953.

Durante principios del siglo XX hasta casi entrados los años 60 el paradigma del planeamiento a nivel global y con repercusiones en la escala local se caracterizó por la racionalidad tecnocrática. El análisis correspondiente al primer corte temporal para ambas ciudades responde a esta lógica con fuertes improntas del planeamiento físico-normativo entendido como un proyecto acabado y burocrático no participativo.

FIGURA 2 - PLANES DEL PRIMER CORTE ESPACIO-TEMPORAL ANALIZADO.

Ficha 1: primer corte temporal

Variables de análisis	Estudio de casos	
	Curitiba	Tucumán
Instrumento	Plan Agache  Fuente: IPUCC	Plan Regulador de Tucumán 
Año	1943	1936
Ámbito	Ciudad Capital (Curitiba)	Ciudad Capital (S.M.T)
Autores / Organismo	Arquitecto Alfred Agache	Arquitecto Ángel Guido / IEG
Objetivos / Temas de actuación	Prevé crecimiento radial y perimetral . Se aprueba la primera Ley de Zonificación de Curitiba en 1953.	Plantea el problema de las ciudades norteañas frente a la invasión exotista que viene de la metrópoli. Etapas: Re argentinización y sistema de espacios verdes
Dimensiones del paisaje	Implementa una serie de medidas de saneamiento: creación de nuevos parques y normalización de los aspectos constructivos del paisaje urbano	Reincorporación de la ciudad a su geografía. Uso técnico de los beneficios del río, la montaña, etc. Lógica funcionalista: estudios ambientales para la determinación de la zonificación urbana.
Valoración	Plano acabado y detallado. Actuaciones concretas.	Se plantea la ciudad de San Miguel de Tucumán en relación a los activos ambientales, el río y la montaña, considerando su interrelación una prioridad para el desarrollo urbano.

FUENTE: Herrero Jaime y Llomparte Frenzel para OFUT sobre documentos correspondientes a Plan Regulador de Tucumán y Plan Agache para Curitiba. Ficha publicada en Actas del X Biental del Coloquio de Transformaciones Territoriales, desequilibrios regionales y políticas públicas, una agenda pendiente. Noviembre 2014.

### 3.2. SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX. SEGUNDO CORTE ESPACIO-TEMPORAL

El Estudio del *Plan Regulador de S. M de Tucumán* (SMT), fue realizado durante el período 1954-1956 por el arquitecto Gino Calcaprina, momento en el que se inicia el proceso de metropolización en esta ciudad: según el censo 1947, SMT contaba con 194.166 habitantes y pasa a 271.546 según el censo 1960.

El plan considera a la ciudad como un organismo funcional, baricentro de un sistema urbano ampliado. Prevé un racional y metódico saneamiento y ordenamiento de los barrios.

La propuesta plasma, por un lado, la lógica del racionalismo con propuestas de densificación del tejido, empleo de nuevos tipos edilicios, zonificación de usos del suelo y jerarquización de vías de circulación, proyectando una imagen futura o paisaje urbano de una estética propia de la arquitectura racional. Algunas de estas propuestas del Plan dejaron marcas sin haberse concretado en su totalidad, como por ejemplo la apertura parcial de una avenida central que uniría las plazas Independencia e Irigoyen, uniendo simbólicamente el poder ejecutivo y el judicial, pero que atravesaba el corazón de la casa donde fue declarada la independencia argentina “Casa Histórica de la Independencia”, patrimonio nacional; hoy solo puede apreciarse una cuadra (100 m aprox.) de dicha propuesta.

Por otro lado, expresa la lógica orgánica de la descentralización con propuestas de organización de la periferia de la ciudad con centros cívicos propios. Se valora el río como recurso fundamental para la localización industrial y localizaciones recreativas en relación al Parque 9 de Julio.

En Curitiba en 1965 fue elaborado el *Plan Preliminar* de urbanismo de Curitiba, en una asociación entre la empresa *Sociedade serete de Estudos e Projetos* y el estudio de arquitectura de Jorge Whilhem, ambos en San Pablo. En el interior del Plan fueron formulados los principios norteadores del planeamiento municipal, los cuales estarían vigentes hasta el presente, en la medida en que el *Plan Preliminar* alcanzó el estatus de *Plan Director* a través de la Ley 2828/669. (FIRKOWSKI, O., 2001, p.58).

El Plan se caracteriza por un diseño lineal de la expansión urbana mediante ejes estructurales. En 1965, luego su elaboración, se crea el “Instituto de Pesquisa

e Planejamento Urbano de Curitiba” (IPPUC), organismo encargado de detallar la propuesta Serete-Wilhem y llevar adelante el *Plan Director*. En 1966 el IPPUC detalla y aprueba el *Plan Director de Curitiba*, basado en tres elementos fundamentales: sistema viario - transporte colectivo - uso del suelo.

La implementación del Plan ocurrió entre 1971 y 1983, en gran parte durante la gestión de Jaime Lerner. (FIRKOWSKI, O., 2001, p.58).

En el período correspondiente a los años 1960-1970 la población de Curitiba se duplica, pasando de 361.309, en el censo del año 1960 a 609.026 en el censo del año 1970.

En este plan se materializa el *modelo Curitiba de ciudad planificada* mediante la organización del transporte público y las intervenciones ambientales. Según Montaner y Muxi, el plan se produjo en un momento en el que dominaban los modelos basados en la dispersión y en la construcción de grandes infraestructuras viarias para el transporte privado. (MONTANER, J.; MUZI, Z., 2012).

Dentro de varias innovaciones, la de mayor significado para la estructuración de la ciudad, así como para su resultado paisajístico, fue sin duda, la creación de los *Sectores Estructurales*, que “fueron concebidos de modo que permitieran una densidad de ocupación alta, basada en la construcción de edificios residenciales, con permiso de usos ligados al comercio y servicios en planta baja y entresuelo.” (FIRKOWSKI, O., 2001, p.58)

Los Sectores Especiales Estructurales son definidos en una legislación (Decreto 579/90) como “los principales ejes de crecimiento de la ciudad, caracterizados como áreas de expansión del centro tradicional y como corredores comerciales, de servicios y de transportes, teniendo como soporte un sistema trinario de circulación”<sup>12</sup>. De ese modo, tales ejes fueron concebidos con la finalidad de promover la expansión lineal del centro, a partir de la localización, a lo largo de su trayecto, de actividades comerciales y de servicios, además de viviendas, en una explícita tentativa de inhibir

---

12 El sistema trinario de circulación se refiere al trazado de una vía exclusiva para ómnibus expreso hacia el centro, dos vías de tráfico lento que flanquean la primera, seguidas por dos vías rápidas, una en sentido centro-barrio y otra en sentido barrio-centro.



el crecimiento de la ciudad a partir de la constitución espontánea de subcentros. (FIRKOWSKI, O., 2001, p.58).

El paisaje urbano de Curitiba desarrolló un proceso de verticalización a lo largo de estos corredores al no delimitar el número de pisos y contar con la infraestructura adecuada para la densificación.

En este segundo corte temporal, la realidad metropolitana comienza a manifestarse tanto en San Miguel de Tucumán como en Curitiba y los planes en este contexto buscan dar respuesta a algunas de sus incipientes problemáticas; sin embargo sus intervenciones concretas o intenciones se acotan a las jurisdicciones centrales.

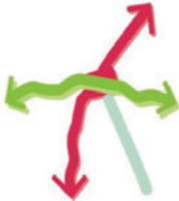
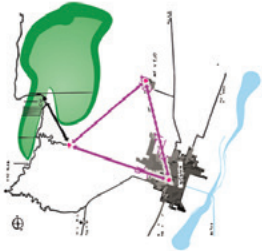
Continúa en este período una planificación con una fuerte impronta técnica y normativa que busca dar respuesta a un contexto ampliado respecto al meramente urbano: el regional, caracterizándose además por un *estado de bienestar*<sup>13</sup> que busca un planeamiento económico y del desarrollo.

La planificación en el contexto latinoamericano alcanzó su apogeo en la segunda mitad del siglo XX. Según Carlos Mattos “en este período, luego de algunos intentos aislados, fue especialmente en la década de los sesenta cuando la idea de planificar logró imponerse en forma generalizada, aun cuando un análisis a fondo de la experiencia de la época muestra que ello ocurrió más en un plano semántico que en el de la práctica efectiva. De todas maneras, en ciertos ámbitos tecnocráticos y académicos latinoamericanos, se observó una fuerte propensión a idealizar a la planificación como instrumento para promover el desarrollo económico y social”. (MATTOS, C., 2011, p. 11-12).

---

13 “Desde sus orígenes, la revolución keynesiana consideró que una intervención exógena al mercado era posible y necesaria para absorber los desequilibrios generados por la propia dinámica del crecimiento capitalista. También contribuyeron a agregar argumentos en favor de la planificación las ideas sobre el papel que el Estado debía asumir para lograr un pleno desarrollo social, ideas que se concretaron en las propuestas sobre el denominado *Estado de Bienestar*”. (MATTOS, C., 2011, p.11).

FIGURA 3 – PLANES DEL SEGUNDO CORTE ESPACIO-TEMPORAL ANALIZADO.

Ficha 2: segundo corte temporal		
Variables de análisis	Estudios de casos	
	Curitiba	Tucumán
Instrumento	Plano Director	Estudio del Plan regulador de Tucumán 1986
	 <p>Fuente: IPUCC</p>	 <p>Fuente: Calcaprina.</p>
Año	1966	1957
Ámbito	Ciudad Capital (Curitiba)	Ciudad Capital (S.M.T)
Autores / Organismo	Sociedade Serete de Estudos e Projotos / IPPUC	Arquitecto Gino Calcaprina / Municipalidad S.M.T
Objetivos / Temas de actuación	Modelo lineal de expansión urbana. El IPPUC se creó en 1965 para la aplicación del plan. El plan se discute en una serie de debates públicos .	Tucumán baricentro de sistema urbano ampliado (noción de región). Propuestas : densificación del tejido, zonificación de usos del suelo y jerarquización de vías de circulación.
Dimensiones del paisaje	Establece política municipal de preservación del patrimonio histórico y cultural. En 1971 se crea y delimita el Sector Histórico de Curitiba.	El río se valora recurso estratégico (no como paisaje) para la localización industrial y alguna localización recreativa en relación al Parque 9 de Julio. Se plantea la preservación de las áreas verdes existentes sin mayores cambios y alternativas superadoras.
Valoración	Plan como proceso. Ejes de crecimiento lineal y desarrollo.	La propuesta de avenida de circulación interurbana y suburbana, se materializó en la actual avenida de Circunvalación, condiciona el río como borde urbano.

FUENTE: Herrero Jaime y Llomparte Frenzel para OFUT sobre documentos correspondientes a Plan Regulador de Tucumán y Plan Director para Curitiba. Ficha publicada en *Actas del X Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales, desequilibrios regionales y políticas públicas, una agenda pendiente*. Noviembre 2014.

### 3.3. EXPERIENCIAS Y PRÁCTICAS DE LA PLANIFICACIÓN. FINES DE SIGLO XX E INICIOS DE SIGLO XXI

El *Plan Estratégico Urbano Territorial para la ciudad de S. M. de Tucumán* (PEUT), se elaboró durante el año 2005 y posee un horizonte 2016. El equipo responsable del plan fue la Consultora Instituto de Gestión de Ciudades (IGC) y la Municipalidad de S. M. de Tucumán. Según el Censo 2001 la población de San Miguel de Tucumán asciende a 525.853, en una superficie de 90,0 km<sup>2</sup>.

La dimensión del paisaje en el PEUT es considerada en la línea de actuación propuesta: *Recuperación paisajística y ambiental*. El objetivo es mejorar las condiciones ambientales de sectores marginados e integrar paisajísticamente el río y los canales a la ciudad como nuevos espacios públicos. Para garantizarlo, se plantea la articulación de la reglamentación vigente para la gestión y protección del medio ambiente.

Es importante reconocer que el PEUT considera a SMT como una ciudad con condiciones ambientales deficitarias, pero sin embargo, con potencialidad de ciudad centro de interés de la región del NOA. No obstante, las propuestas –que no desconocen la escala metropolitana– se formulan en la escala municipal.

El PEUT considera escasamente las Sierras de San Javier y los servicios ambientales que la misma presta al aglomerado y propone el tratamiento del río Salí desde una lógica de saneamiento y soluciones hidráulicas.

En el año 2004 en Curitiba se adapta el *Plan Director* al *Estatuto de la Ciudad*<sup>14</sup>. Se mantuvieron las directrices establecidas en el Plan Director anterior, enfatizando las políticas urbanas, la implementación de instrumentos de gestión y la promoción de la participación ciudadana –esta última criticada en la efectividad de su desarrollo y resultados por algunos autores–. Según el IBGE la población de Curitiba para el año 2000 asciende a 1.587.315.


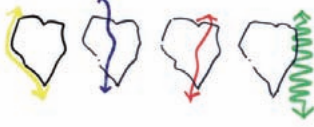
---

14 Ley Federal 10.257 de Julio 2001 reglamenta los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal. Esta reforma Constitucional incluye un capítulo sobre política urbana, conocido como el ESTATUTO DE LA CIUDAD, definiendo cuales son los principios de la ciudad democrática (derecho a la ciudad, gestión democrática de la ciudad y función social de la ciudad).

Los componentes más relevantes del Plan están en relación a un sistema de transporte que busca la eficiencia, gestionado desde el ayuntamiento mediante una empresa concesionaria pública (URBS) altamente rentable y cuyas ganancias se reinvierten en la ciudad, un sistema de parques que sirven de drenaje natural a un territorio del que nacen cuencas hídricas de importancia continental y la preservación y rehabilitación del centro histórico a través de la implementación de instrumentos de gestión.

Luego de la *caída del estado de bienestar*, como plantea Reese (2006), la herramienta del plan reaparece después de haber sido muy cuestionado entre los 80 y 90 y a partir de un eclecticismo teórico y metodológico, que entiende la planificación como una plataforma de despliegue de estrategias: “Los procesos de transformación urbana experimentados en mayor o menor medida por nuestras ciudades y la experiencia acumulada han generado nuevas definiciones de lo que es considerado “problema urbano” con una visión más integral del territorio”. (REESE, 2006).

FIGURA 4 - PLANES DEL TERCER CORTE ESPACIO-TEMPORAL ANALIZADO.

Ficha 3: tercer corte temporal		
Variables de análisis	Estudio de casos	
	Curitiba	Tucuman
Instrumento	Plano Director 	Plan Estratégico de San Miguel de Tucumán 2016 
	Fuente: Instituto de Pesquisa Planejamento Urbano de Curitiba (IPUCC)	Fuente: PEUT de SMT 2016. Municipalidad San Miguel de Tucuman.
Año	2004	2005
Ámbito	Ciudad Capital ( Curitiba) y área de influencia	Ciudad Capital (S.M.T)
Autores / Organismo	IPPUC	IGC/ Municipalidad SMT
Objetivos / Temas de actuación	Continuación del Plan de 1964. Propuesta de línea verde, como eje de crecimiento y desarrollo	Proyectos para la transformación a través de líneas de actuación y estrategias de intervención por corredores norte- sur.
Dimensiones del paisaje	Adecuación de zonas verdes para crear un paisaje urbano propio. Renovación urbana y preservación histórica.	Se propone integrar paisajísticamente el río y los canales a la ciudad mediante su recuperación, saneamiento y tratamiento como nuevos espacios públicos , garantizados a través del completamiento y la articulación de la reglamentación vigente con la protección del medio ambiente.
Valoración	Incorpora el proceso de consolidación y metropolización.	Se concretaron algunas propuestas específicas en algunos corredores mediante proyectos aislados

FUENTE: Herrero Jaime y Llomparte Frenzel para OFUT sobre documentos correspondientes a Plan Estratégico Urbano Territorial para S.M.T. y Plan Director para Curitiba (2004). Ficha publicada en Actas del X Biental del Coloquio de Transformaciones Territoriales, desequilibrios regionales y políticas públicas, una agenda pendiente. Noviembre 2014

#### 4. ACTUALES DESAFÍOS DE LAS REALIDADES URBANAS-METROPOLITANAS PARA LA PLANIFICACIÓN Y ENFOQUES EMERGENTES

En esta instancia del análisis, el proceso de planificación analizado para las ciudades de Curitiba y S. M. de Tucumán muestra experiencias pensadas para estas ciudades cabeceras, esbozando -en el último período- la intención de ampliar la mirada hacia la escala metropolitana<sup>15</sup>, pero manteniendo en los documentos y resultados finales estrategias ajustadas a los límites jurisdiccionales municipales.

Sin embargo, la realidad metropolitana sobrepasa los límites políticos con su avasallante cotidianeidad de intercambios de bienes, servicios y personas, su contigüidad espacial y su interacción funcional, la cual además, se desarrolla sobre una matriz territorial compartida entre jurisdicciones diferentes. En este sentido resulta ineludible entender el desarrollo de la vida metropolitana de las ciudades y los países de vecinos -Brasil y Argentina- realizan esfuerzos en esta dirección.

Al respecto, Firkowski expresa: “(...) Curitiba se estructuró a partir de la implementación rígida y continua de su Plan de Urbanismo que preveía un igualmente rígido control de usos del suelo, mientras la Región Metropolitana permanece a merced de los intereses más variados, inclusive de las divergencias político-partidarias, dado que la continuidad política existente en el ámbito municipal, no se respetó en el ámbito estadual, por lo tanto, los impases se revelarán más frecuentemente en esa instancia de gobierno” (FIRKOWSKI, O., 2001, p. 66).

Sin embargo, recientemente, el *Estatuto de las Metrópolis* fue instituido por la presidenta brasileña Dilma Rousseff en este país, a través de la sanción la Ley 13.089. La ley entró en vigor en Enero de 2015 y establece directrices para el planeamiento,

---

15 Se evidencian antecedentes recientes en la búsqueda de modos de gestión compartida entre jurisdicciones diferentes dentro de los ámbitos metropolitanos en ambos ejemplos. En Tucumán se creó el Consorcio de Residuos Sólidos Urbanos en el año 2009 el cual da el puntapié inicial hacia la gestión compartida de un problema común como es el tratamiento de RSU; para el caso brasileño, los municipios colindantes a Curitiba, con algunos inconvenientes, muestran intenciones de continuidad del transporte colectivo desde las estaciones terminales hacia el interior de sus territorios.

la gestión y la ejecución de las funciones públicas de interés común en regiones metropolitanas (RM) y en aglomeraciones urbanas (AU) constituidas por los estados.

El capítulo IV la ley se refiere a los instrumentos a utilizar, los cuales son: el Plan de Desarrollo Urbano Integrado (PDUI), planos sectoriales interfederativos, fondos públicos, operaciones urbanas consorciadas interfederativas (con inclusión del nuevo dispositivo del *Estatuto de las Ciudades*), consorcios públicos, convenios de cooperación, contratos de gestión y asociaciones público-privadas interfederativas. Dentro de ellas, se destaca principalmente el PDUI que deberá ser instituido por la ley estatal revisada, por lo menos, cada 10 (diez) años (Art. 10 y 11), pasando previamente por la aprobación de la instancia colegiada deliberativa de la Región Metropolitana (RM) o la Aglomeración Urbana (AU).

En el Art. 2. del Estatuto de las Metrópolis, el Plan de Desarrollo Urbano Integrado de la RM o de la AU deberá considerar el conjunto de Municipios que componen la unidad territorial urbana e incluir áreas urbanas y rurales. Este Plan debe contener: las directrices para las funciones públicas de interés común, -incluyendo proyectos estratégicos y acciones prioritarias para inversiones-; el macrozoneamiento de la unidad territorial urbana; las directrices en cuanto a articulación de los Municipios en el parcelamiento, uso y ocupación del suelo urbano; las directrices en cuanto a articulación intersectoriales de las políticas públicas afectadas a unidad territorial urbana; la delimitación de las áreas con restricciones de urbanización con el objetivo de la protección del patrimonio ambiental o cultural, -como las áreas sujetas a control especial por el riesgo de desastres naturales, si existieren-, y el sistema de acompañamiento y control de sus disposiciones.

En palabras de la Dra. Rosa Moura, los PDUI “dejarán de ser documentos de gabinete o inocuas piezas de literatura ficcional, tornándose producto de construcción colectiva, participativa, concertada y de cumplimiento obligatorio por los estados (para asumir su misión en la planificación de unidades complejas, como las aglomeraciones urbanas) y por los municipios (para posicionarse como partes de estas grandes ciudades continuas, pero alejadas político-administrativamente)”. (MOURA, R. 2015, p. 9).

En el caso Argentino, durante la presentación del primer avance del Plan Estratégico Territorial para Argentina (año 2008), los gobernadores presentes

firmaron junto al Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, el Acta Base para la creación del *Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial* -COFEPLAN-. Posteriormente, en diciembre de 2008, se llevó a cabo la firma del Acta Fundacional de dicho Consejo. Participaron los representantes de las Provincias -entre ellas Tucumán- y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este Consejo sienta las bases de cooperación para el desarrollo de las actuales iniciativas de planificación de los territorios provinciales y metropolitanos.

En la actualidad, del total de más de 40 millones de argentinos censados en 2010, casi 15 millones habitaban en la Región Metropolitana de Buenos Aires, considerando su área ampliada compuesta por 40 municipios. Pero a su vez, otros 10 millones de argentinos habitaban en aglomerados urbanos que, aunque más pequeños, presentan en su medida complejidades propias de las áreas metropolitanas: una única ciudad real administrada por múltiples autoridades.

El *Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior* (DAMI), es un programa ejecutado por el Ministerio del Interior y Transporte con fondos del BID<sup>16</sup> y el Estado Nacional, que considera los 19 aglomerados urbanos o sistemas de ciudades que tenían en el año 2010 más de 100.000 habitantes y están administrados por al menos dos jurisdicciones locales.

El DAMI tiene como propósito contribuir a mejorar el funcionamiento de los servicios en las áreas metropolitanas del interior (AMI) y poner en marcha modalidades innovadoras de gestión para la ejecución de proyectos y la prestación de servicios cuyo desempeño eficiente requiera de la concurrencia de dos o más jurisdicciones territoriales (nacional, provincial y/o municipal).

El Programa identifica la problemática metropolitana actual, mostrando que la gestión integrada de las áreas metropolitanas carece de institucionalidad, visión y planificación integradas. Esta situación dificulta la posibilidad de proyectar e implementar mecanismos de coordinación que conduzcan los procesos de desarrollo económico, social y territorial.

---

16 Banco Interamericano de Desarrollo.



Para abordar esta problemática, asentada en la fragmentación funcional y espacial, y ante la falta de coordinación para identificar la naturaleza e importancia de los problemas comunes al territorio del área metropolitana, desde el Programa DAMI se promueve el establecimiento de arreglos institucionales innovadores para proveer servicios metropolitanos en forma eficiente y sostenible en pro de mejorar la calidad de vida de la población y elevar la competitividad de sus economías urbanas.

En el marco del Programa DAMI, la Universidad Nacional de Tucumán (UNT) desarrolló un *Estudio de diagnóstico de la situación actual y tendencia del Área Metropolitana de Tucumán -EDAMET-*, que define los principales factores que inciden en la configuración de las condiciones urbano ambientales, económicas y sociales del área metropolitana y actualmente se encuentra desarrollando los *Lineamientos Estratégicos para la gestión territorial del Área Metropolitana de Tucumán -LEM-*, cuya coordinadora general es la Arq. Marta Casares del Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales (FAU - UNT).

El objetivo principal de los LEM es “generar insumos y brindar asistencia técnica en estrecha relación con el proceso de toma de decisiones que permitan: contribuir al mejoramiento de la gobernabilidad metropolitana, orientar el desarrollo físico funcional y paisajístico ambiental del territorio metropolitano con una visión prospectiva que maximice el uso de sus recursos y minimice los costos de funcionamiento, consolidar la identidad local de los Municipios y Comunas que forman parte del Área Metropolitana de Tucumán, incluir la participación de actores sociales relevantes en la formulación de propuestas y mejorar la dotación de herramientas al sector público para la gestión territorial”. (LEM-DAMI, 2015).

De esta manera, tanto para la RMC como para el SiMeT, el escenario actual se caracteriza por los desafíos a los cuales se enfrenta la planificación, los cuales implican reconocer, proyectar y finalmente gestionar realidades metropolitanas, en las cuales el paisaje es considerado: en el PDUI -BR- aparece tácitamente en el concepto de *protección del patrimonio ambiental o cultural* y para el caso de Tucumán -AR- aparece de manera explícita en la idea de *Orientar el desarrollo físico funcional y paisajístico ambiental del territorio metropolitano*.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

Los resultados de la lectura crítico-valorativa de los planes analizados en las ciudades de San Miguel de Tucumán y Curitiba evidencian una dimensión del paisaje que no resulta explícita como tal, sino interpretativa en sus diferentes componentes, tales como: propuestas de espacios públicos, espacios verdes, manejo de recursos naturales, normativas y propuestas morfológicas para el crecimiento y la transformación de la ciudad, etc.

En la concepción de los planes analizados, se enfatizan algunas variables del paisaje como: la ambiental, desde la cual los recursos naturales y paisajísticos son considerados claves para los aglomerados urbanos; la patrimonial, en tanto propuestas de preservación o conservación de las marcas que dan cuenta de proceso de construcción social del paisaje, así como aparecen aquellas infraestructuras de conectividad y accesibilidad que impactan en el crecimiento urbano y la percepción resultante del territorio. Sin embargo, el paisaje desde una mirada holística e integradora, incorpora todas estas variables, así como da cuenta de los conflictos sociales y la pluralidad de discursos y actores que afectan su construcción.

El desafío de la gestión de los paisajes latinoamericanos se plantea en relación a su vinculación con las políticas públicas, como expresa Oriol Nel-lo i Colom: “es necesario introducir la perspectiva y las consideraciones paisajísticas en el conjunto de políticas públicas, las ambientales y urbanísticas en primer lugar: no podrá haber gestión efectiva del paisaje si esta no se encuentra estrechamente imbricada con las políticas ambientales y de ordenación del territorio”. (NEL-LO I COLOM, O., en BUSQUETS J. Y CORTINA A., 2009, p. XXXVI).

Plantear la planificación del paisaje implica gestionar el territorio superando los límites conceptuales tradicionales. La realidad de los paisajes ya no puede entenderse sujeta a la tradicional distinción entre paisajes urbanos, rurales y naturales, a la delimitación de áreas de preservación natural o a la conservación del patrimonio cultural sino como la manifestación de paisajes diversos tangibles e intangibles, visibles e invisibles –o invisibilizados–, concretos y efímeros, locales y globales, etc., propios de la sociedad y la cultura dinámica contemporánea.

Los planes analizados, aun aquellos más antiguos, de carácter normativo y tecnocrático, y los más recientes, con algunas intenciones de participación ciudadana<sup>17</sup> a través de actores locales, todavía están lejos del concepto de paisaje que considera a la participación popular de la comunidad fundamental para su definición: el concepto de paisaje no existe como tal si no se considera la comunidad que lo habita, lo percibe y lo valora dotándolo de significados y representaciones, por lo tanto una planificación del paisaje que no considere la participación de la comunidad no solo a través de sus actores sociales clave –entendidos como aquellos que tienen mayor poder de acción sobre el territorio– sino de la comunidad en su conjunto, en tanto habitantes del paisaje, seguirá un camino de legitimación social de las decisiones técnicas pero no de verdadera participación ciudadana.

Finalmente, la gestión del paisaje requiere elaborar, en el proceso de planificación, instrumentos particulares para el reconocimiento de la diversidad de los paisajes, la visibilización de los valores ocultos, la puesta en valor del paisaje degradado, la creación de nuevos paisajes, etc.

En este último sentido, una herramienta de diagnóstico es el *mapeo comunitario*, el cual resulta adecuado al permitir evidenciar la percepción que una comunidad tiene del territorio que habita, y por lo tanto del paisaje. Otro aporte son las *cartas del paisaje*, que resultan un instrumento voluntario de concertación y mediación entre los agentes públicos y privados del territorio. Se puede decir que una carta del paisaje es una “hoja de ruta” y una herramienta de participación, concertación y mediación territorial que ha de ser útil para trazar un marco común que facilite el entendimiento y el consenso entre los agentes implicados en las transformaciones y en la gestión de los paisajes de un determinado territorio, teniendo en cuenta que la visión y los intereses de dichos agentes no siempre son coincidentes. (BUSQUETS FÁBREGAS J. y CORTINA RAMOS A., 2009, p. 427).

---

17 Los ejemplos presentan experiencias diversas en este aspecto: para Tucumán la participación se produjo fundamentalmente durante el proceso de elaboración del plan con invitación a actores sociales relevantes (PEUT para S.M. de Tucumán y los casos más recientes de elaboración de LEDs y LEM-DAMI), mientras que en Curitiba, por el contrario, y de acuerdo a la legislación vigente, las audiencias públicas en el reciente proceso de revisión de Plan Director es la experiencia más reciente.

El futuro de los territorios latinoamericanos nos desafía por un lado a enfrentar la realidad metropolitana ineludible de nuestras ciudades y, por otra parte, a pensar en nuevas estrategias, herramientas e instrumentos que logren incorporar el concepto holístico e integrador del paisaje en los procesos de planificación y gestión del territorio, donde la identificación y construcción de valores se realiza “de abajo hacia arriba”, en una plena manifestación de una democracia participativa.

## 6. REFERENCIAS

BOMBA, Héctor et al. **GEO San Miguel de Tucumán: Perspectivas del medio ambiente urbano**. San Miguel de Tucumán: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). 2005. Disponible en: <http://www.pnuma.org/deat1/pdf/2007GEOSanMigueldeTucumn.pdf>. Acceso en: 20 Oct. 2014.

BUSQUETS FÁBREGAS J. y CORTINA RAMOS A. (Coords.), **Gestión del paisaje**. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje. Barcelona: Editorial Ariel S.A., 2009.

CASARES M.; JARMA N. La caracterización sociodemográfica del Sistema Metropolitano de Tucumán (SiMeT). Congreso Asociación Regional de Economía y Sociedad del Noroeste Argentino (ARESNOA). Jujuy, 2009.

CASARES, M. y TORRES ZUCCARDI, R. La producción del territorio de la ciudad en una Sociedad en conflicto. El caso del área metropolitana de Tucumán. IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (CIOT). Zaragoza, 2003.

CRUZ PÉREZ, L. y ESPAÑOL ECHÁNIZ, I. **El paisaje**. De la percepción a la gestión. Madrid: Editorial Trillo S. L., 2009.

FIRKOWSKI, O. CASARES, M. Metrópolis regionais: revisitando o conceito na perspectiva comparada Brasil-Argentina. VI Congreso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales. San Pablo (Brasil), 2014. Disponible en: <http://6cieta.org/arquivos-anais/eixo3/Olga%20Firkowski,%20Marta%20Delia%20Casares.pdf>. Acceso en: 20 Mar. 2015.

FIRKOWSKI, O. **A nova territorialidade da indústria e o aglomerado metropolitano de Curitiba**. Tesis (Doctorado). Universidad de Sao Paulo (Brasil), 2001.

GONZÁLEZ, G.; PASSI PÉREZ, M. El Movimiento Neocolonial entre 1910 - 1950 en Argentina: el caso de Resistencia, Chaco. 2003. Disponible en: <http://www.unne.edu.ar/unnevieja/Web/cyt/cyt/2003/comunicaciones/07-Tecnológicas/T-048.pdf> . Acceso en: 10 Ago. 2015.

GUIDO, A. **Plan Regulador para Tucumán**. San Miguel de Tucumán, 1936.

INICIATIVA LATINOAMERICANA DEL PAISAJE -LALI-. **La Iniciativa Latinoamericana del Paisaje**. 2012. Disponible en: <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0671043.pdf>. Acceso en: 10 Mar. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA Y PLANEJAMIENTO URBANO DE CURITIBA -IPPUC-. 2015. Documentos en línea disponibles en: <http://www.ippuc.org.br/default.php>. Acceso en: 10 Mar. 2015.

MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA, Presidencia de la Nación y UNIDAD EJECUTORA CENTRAL (UEC). **Términos de Referencia: Lineamientos Estratégicos para la Gestión territorial del Área metropolitana de Tucumán**. Buenos Aires: Programa de Desarrollo de Áreas metropolitanas del interior (DAMI), 2014.

MATTOS, C. De la planificación a la *governance*. Implicancias para la planificación territorial y urbana. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social -IPARDES-, N° 107, pp. 9-23, 2004. Disponible en: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/99>. Acceso: 01 Abr. 2015.

MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA, PRESIDENCIA DE LA NACIÓN y UNIDAD EJECUTORA CENTRAL (UEC). **Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI)**. Disponible en: <http://www.dami.uec.gov.ar/el-programa/> . Acceso en: 10 Mar. 2016.

MONTANER, J.; MUXI, Z. **Arquitectura y política: Ensayos para mundos alternativos**. Barcelona: Gustavo Gili, 2011.

MOURA, R. Estatuto da Metrópole: enfin, aprovado! mas o que oferece á metropolizacao brasileira?. **Observatório das Metrôpoles-INCT/CNPq; IPEA-PNPD**. Disponible en: [http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/estatuto\\_metropole\\_artigo\\_rosa.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/estatuto_metropole_artigo_rosa.pdf). Acceso en: 10 Mar. 2016.

MOURA, R.; KORNIN, T. Internacionalização da Região Metropolitana de Curitiba: desigualdades socioespaciais e direitos humanos. En.: RIBEIRO, A.C.T; TAVARES, H.M.;

NATAL, J; PIQUET, R. (Org.) **Globalização e Território**. Ajustes Periféricos. Rio de Janeiro: Arquimedes, IPPUR, 2005, pp.155-190.

MUNICIPALIDAD DE SAN MIGUEL DE TUCUMÁN. **Estudio del Plan Regulator del municipio de San Miguel de Tucumán 1956-1986**. Tucumán, 1956.

MUNICIPALIDAD DE SAN MIGUEL DE TUCUMÁN **Plan estratégico Urbano Territorial para la Ciudad de San Miguel de Tucumán**. Tucumán, 2005.

NOGUÉ, J. (ed.). **La construcción social del paisaje**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2007.

NOGUÉ, J. El retorno al paisaje. **Enrahonar**, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, n°45, pp. 123-136, 2010.

NEL-LO I COLOM, O. Introducción. En BUSQUETS J. y CORTINA RAMOS A. (Coords.), **Gestión del paisaje**. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje. (p. XXXV-XXXVI) Barcelona: Editorial Ariel S.A., 2009.

PAOLASSO, P. **Los cambios en la distribución espacial de la población en la provincia de Tucumán durante el siglo XX**. Tesis (Doctorado). Universidad Nacional de Tucumán, 2004.

PINHEIRO, J. **Curitiba una experiencia continua en soluciones de transporte**. Curitiba: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), 2005.

REESE, E. La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en Argentina. Puntos 1 y 2. **Medioambiente y Urbanización**. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina (IIED-AL), V. 65, N° 1, Noviembre, 2006, pp. 3-21(19). Disponible en: [http://www.faud.unsj.edu.ar/descargas/blogs/bibliografia-unidad-3-reese-eduardo-2006\\_E.%20Reese\\_2006\\_La%20situacion%20actual%20de%20la%20gestion%20urbana%20y%20la%20agenda.pdf](http://www.faud.unsj.edu.ar/descargas/blogs/bibliografia-unidad-3-reese-eduardo-2006_E.%20Reese_2006_La%20situacion%20actual%20de%20la%20gestion%20urbana%20y%20la%20agenda.pdf) .Acceso en: 01 Mar. 2015.

SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA. **Plan Estratégico Territorial (PET)**. Avance II, 2011. Disponible en: <http://scripts.minplan.gob.ar/octopus/archivos.php?file=384> . Acceso en: 01 Jul. 2015.











*Este livro foi impresso em papel 80 g/m<sup>2</sup>.*

*Capa em papel Ilustración Brillante 300 g/m<sup>2</sup> com laminado OPP Mate.*

*Tiragem: 300 exemplares.*



ISBN 978-987-754-053-6

