

ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL E METRÓPOLES SECUNDÁRIAS NO BRASIL E ARGENTINA (CURITIBA/BR E TUCUMÁN/AR)

TERRITORIAL ORGANIZATION AND SECONDARY METROPOLIS IN BRAZIL AND ARGENTINA (CURITIBA/BR AND TUCUMÁN/AR)

RESUMO

Busca-se caracterizar e relacionar a organização das federações brasileira e argentina, destacando as funções institucionais, o poder político sobre o território e os reflexos de tal cenário na organização das redes urbanas de cada país. Na sequência, se apresenta um estudo de caso, destacando a organização e qualificação das metrópoles secundárias, enquanto centros de articulação econômica e territorial, de relevância em seus contextos nacionais, particularizado no estudo analítico e comparativo entre as cidades de Curitiba (BR) e Tucumán (AR), apresentando por fim, características das metrópoles secundárias e a relevância do conhecimento sobre as cidades nesta categoria.

Palavras-chave: Metrópoles Secundárias, Curitiba (Brasil), Tucumán (Argentina).

ABSTRACT

The aim is to characterize and relate the organization of the Brazilian and Argentinean federations, highlighting the institutional functions, the political power over the territory and the reflections of such scenario in the organization of the urban networks of each country. In the sequence, a case study is presented, highlighting the organization and qualification of the secondary metropolis, as centers of economic and territorial articulation, of relevance in their national contexts, particularized in the analytical and comparative study between the cities of Curitiba (BR) and Tucumán (AR), presenting, finally, characteristics of the secondary metropolises and the relevance of the knowledge about the cities in this category.

Keywords: Secondary Metropolis, Curitiba (Brazil), Tucuman (Argentina).

 Julio Cesar Botega Carmo ^a

^a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campo Grande, MS, Brasil

DOI: 10.12957/geouerj.2020.33056

Correspondência: juliobotega@yahoo.com.br

Recebido em: 1 mar. 2018

Revisado em: 19 fev. 2020

Aceito em: 29 mar.2020



INTRODUÇÃO

No desenrolar da história, o urbano esteve sujeito a uma contínua redefinição de formas e conteúdos, resultando em diversas transformações da estrutura interna da cidade. Desta forma, a dinâmica urbana só pode ser apreendida se a acoplarmos ao movimento geral da sociedade, das técnicas, das artes, do pensamento e da estética. O aprofundamento destas dinâmicas nas últimas décadas revelou que a urbanização se constituiu em condição geral de um processo no qual o território teve suas funções redefinidas, podendo facilitar este processo ou, então, tornar-se um obstáculo à sua realização. Com o advento de novas estruturas e ideologias que complementam ou superam as anteriores se tornou possível, em cada época, a construção de novos referenciais que alteraram substancialmente sua forma e estrutura, redefinindo suas funções e conteúdos.

Os processos sócio espaciais pelos quais passaram as cidades da América Latina resultaram no fato de que a urbanização da região tem aumentado gradativamente desde a segunda metade do século XX. Van Treek (2007) mostra que neste processo as grandes cidades crescem cerca de 1% ao ano, enquanto as cidades de segundo nível, alvo desse estudo comparativo, crescem a taxas de 4% ao ano. O autor prossegue apresentando dados que informam que se em 1960, na América Latina, existiam 100 residentes urbanos para cada 110 rurais, em 2010 essa proporção se deu na ordem de 420 urbanos para 116 rurais.

Neste contexto, a América Latina emerge como a área mais urbanizada no mundo (ONU-HABITAT, 2012). Segundo dados do Banco Mundial, em 2013 o Brasil apresentava 85% de população urbana, enquanto na Argentina este índice atinge 93% (BANCO MUNDIAL, 2013). Contudo, é importante pontuar que os critérios que determinam o que é urbano e o que é rural são diferentes nos dois países.

Neste sentido, metodologicamente, delimitou-se a partir do levantamento bibliográfico, do estudo da legislação e do estudo comparado entre duas metrópoles secundárias¹ a compreensão das dinâmicas que ocorrem nos dois países considerados, objetivando identificar o papel de ambas em suas redes urbanas e como se relacionam com suas regiões.

Organização territorial latino-americana: estudo comparado Brasil x Argentina

Para o caso argentino, a área urbana é a área dividida em quarteirões pertencentes a uma localidade, com no mínimo 2.000 habitantes, enquanto a população rural é aquela fora da localidade, no campo, com sistemas de organização e produção eminentemente agrário. No Brasil, as zonas urbanas e rurais são definidas por exclusão; se considera rural o que não é visto como urbano, ou seja, fora de uma cidade, bairro ou vila. O

¹ Para Firkowski e Casares (2014), metrópoles secundárias (ou regionais) seriam escalas referenciais de análise com dinâmicas específicas, não se confundindo com as metrópoles globais



Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística define o urbano como o local situado em áreas legalmente definidas como urbanas, caracterizadas por edificações, ruas e uma intensa ocupação humana, bem como áreas afetadas diretamente pelas mudanças resultantes do desenvolvimento ou da expansão urbana (IBGE, 2007).

Quanto à organização territorial dos dois países, esta difere, contudo há diversos pontos de contato ou equivalência. Ambos países são federativos, apresentando três âmbitos de governo: um global (nacional ou federal) e dois territoriais - provincial e municipal, na Argentina, estadual e municipal, no Brasil. Ambos os países consideram o ente território, enquanto áreas diretamente administradas pelo governo central, podendo ser subdivididos em unidades territoriais menores. Contudo, não existem hoje territórios em nenhum dos dois países.

A República Federativa do Brasil é formada por 26 estados mais o Distrito Federal, formado pela cidade de Brasília, capital do Estado brasileiro, e cidades-satélites, que não constituem municípios. Já os estados são divididos em municípios, os quais definem por lei seus perímetros urbanos e zonas rurais, distritos, bairros e comunidades. É no âmbito municipal que está o último nível do poder executivo, ou seja, o poder local, representado pelos Prefeitos Municipais. Hoje o Brasil possui 5570 municípios, sendo 399 no estado do Paraná, cujo a capital, Curitiba, será uma das cidades aqui focadas.

Legalmente, a organização do território brasileiro é definida pela Constituição Federal de 1988. Entre diretrizes diversas sobre a organização territorial, temos que

- Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal,
- Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.
- § 1º - Brasília é a Capital Federal.
- § 2º - Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.
- § 3º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.
- § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei
- Art. 25 Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.
- § 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (CONSTITUIÇÃO, 1988)

Além destes, diversas outras leis federais, estaduais e municipais regulam o uso e a ocupação do solo, divisões regionais, macrorregionais e microrregionais, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas etc.



Quanto à República Argentina, esta é uma federação composta por 23 províncias e uma cidade autônoma (Buenos Aires, capital nacional), que possuem competência legislativa sobre seu território, instituídos por suas constituições ou leis orgânicas. De acordo com a Constituição de 1994,

Art. 123: Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el Art. 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. (CONSTITUCIÓN, 1994a)

As províncias se dividem em departamentos (em número de 376), com exceção da Província de Buenos Aires², onde se denominam partidos (134). Por razões históricas Buenos Aires manteve partidos, o que na prática é equivalente aos departamentos das demais províncias. Cada departamento se subdivide em distritos e estes em localidades. Estas são classificadas administrativamente segundo diferentes critérios, expostos adiante.

De acordo com as constituições estabelecidas por cada província, se delimitam os municípios, dirigidos por representantes eleitos diretamente, com apoio do legislativo. As localidades que não constituem município, mas que possuem certo número de habitantes podem ser governadas por Comissões de Fomento. Essa diferenciação ocorre da tentativa de levar o Federalismo até o menor âmbito possível, ou seja, há eleição para representação em nível inferior ao município.

A organização territorial argentina se dá, portanto, a partir das províncias, que definem seus departamentos/partidos, municípios, localidades e comunas. Os conceitos de município, localidade e departamento, de acordo com o INDEC³ são:

- Departamento (ou partido, para o caso da Província de Buenos Aires): trata-se de uma divisão jurídico-administrativa. Cobrem todo o território provincial e são excludentes entre si;
- Município: é um conceito jurídico. Seus limites são estabelecidos por cada governo provincial por força de lei, portanto não tem seus limites alterados, a não ser por outro instrumento legal que o modifique. Cada província pode estabelecer as características gerais do que consideram municípios.

Considera-se município o conjunto de população que, contando com governo próprio, dentro de um território determinado, é reconhecido como tal pelo ordenamento jurídico vigente. Este conceito considera quatro elementos principais: população, território, governo e ordem jurídica;

Entre os vários critérios utilizados para definir municípios nas constituições e leis orgânicas provinciais, podemos agrupá-los em quatro:

² Há, portanto, uma Cidade Autônoma de Buenos Aires (capital do país) e uma província com o mesmo nome, cuja capital é La Plata.

³ As definições aqui apresentadas referem-se ao definido por INDEC (1999).



- Critério de população: onze províncias adotam este critério, considerando municípios os centros povoados que superem determinado número de habitantes, que segue:
 - Corrientes: 500 habitantes;
 - Salta: 900 habitantes;
 - Formosa e Santa Cruz: 1000 habitantes;
 - Córdoba, Rio Negro e Terra do Fogo: 2000 habitantes;
 - Jujuy e Misiones: 3000 habitantes;
 - Santa Fé: 10.000 habitantes
- Critério combinado de população e superfície: adotado pelas províncias de:
 - Entre Ríos: 1.500 habitantes em uma superfície de 75 km²
 - Neuquén: 500 habitantes em 8.000 ha
 - Santiago del Estero: de 500 a 20.000 habitantes em um raio de 5 km a partir do núcleo central urbano;
- Critério de Equivalência: as províncias de La Rioja, Mendoza e San Juan utilizam como critério a equivalência entre município e departamento, enquanto Buenos Aires a equivalência entre município e partido.
- Outros critérios:
 - Chubut: 500 eleitores maiores de 18 anos;
 - Chaco: 800 habitantes e 100 eleitores

La Pampa: 500 habitantes ou uma população menor que conte com possibilidades econômico-financeiras para se manter;

Catamarca: mais de 500 habitantes que possam sustentar com seus recursos, funções e serviços essenciais;

Por fim, a província de Tucumán, onde é necessário a presença de mais de 5.000 habitantes em 250 ha e mais de 300 proprietários privados.

- Localidade: conceito utilizado de acordo com critérios físicos, ou seja, desde o Censo de 1991, é definida como uma concentração espacial de edifícios conectados entre si por ruas. Trata-se da área que se localiza dentro ou no entorno de uma mancha urbana contínua. No intervalo entre um censo e outro, esta área pode ser modificada, geralmente se expandindo, fruto da construção de novos bairros e subúrbios.

Definidos estes conceitos, é possível estabelecer as relações entre eles. Entre municípios e departamentos (ou partidos), existem quatro situações possíveis:



- Situação 1: o município e o departamento se sobrepõem de forma integral. Também denominado município-departamento, foi adotada pelas províncias de San Juan, Mendoza e La Rioja, nas quais as áreas municipais coincidem totalmente com a área departamental. Também é utilizada pela província de Buenos Aires, onde a coincidência se dá entre a área municipal e os partidos, independente se há nesse território uma ou mais localidades ou que a população esteja dispersa⁴;
- Situação 2: dois ou mais municípios abarcam a totalidade de um departamento;
- Situação 3 e 4: dois ou mais municípios não abarcam a totalidade da superfície de um departamento; o restante do território departamental se divide entre comunas ou pertence ao governo provincial. Quando pertencentes ao governo provincial, ao contrário das comunas, não há nenhum governo local legalmente definido;

Quanto às relações entre município e localidade, costuma-se denominar localidade à zona urbanizada de uma vila ou cidade, uma porção dessa zona ou até a um único bairro, desde que considerado uma zona urbanizada. Localidades são consideradas uma divisão geográfica difusa, de difícil delimitação, muitas vezes associada a algo menor que a cidade ou vila. Dificilmente localidade e município pertencem a áreas totalmente coincidentes, podendo se observar as seguintes situações:

- Situação 5: uma localidade abarca uma superfície diferente da do município, o qual pode conter mais de uma localidade, bem como áreas de caráter rural além de localidades;
- Situação 6: algumas dessas localidades podem se estender, com o passar do tempo, para além dos limites correspondentes ao município, sobre áreas que não pertencem a nenhum município ou sobre outros municípios. Neste caso, a mancha urbana cobre, total ou parcialmente, a duas ou mais áreas de governos locais, departamentos ou províncias distintas, passando a serem denominadas “localidades compostas”. Se a localidade composta possuir mais de 100.000 habitantes em seu aglomerado, passa a ser denominado “Gran”, seguido do nome da localidade principal, como por exemplo “Gran Buenos Aires” ou “Gran San Miguel de Tucumán”.
- Comunas: variam entre as legislações provinciais. Para o caso da província de Tucumán, alvo deste estudo, são as áreas rurais e aquelas que não pertençam a municípios onde o Poder Executivo assim estabeleça. São administradas por um comissionado eleito que pode apenas executar o que já consta na legislação, não podendo criar contribuições ou impostos de qualquer espécie⁵.

⁴ Tipo de organização que mais se assemelha ao caso brasileiro.

⁵ Constituição Provincial, art. 132



Ainda que a equivalência nem sempre se dê estritamente, o Quadro 1 procura estabelecer relação entre as nomenclaturas utilizadas em ambos os países:

Quadro 1. Comparativo da organização territorial e principais nomenclaturas utilizadas no Brasil e na Argentina. Fonte: INDEC (1999) e IBGE (2007). Elaboração própria.

	País	
	Argentina	Brasil
Subdivisões equivalentes	Estado Nacional	Estado Federal
	Províncias	Estados
	Cidade Autônoma (Buenos Aires)	Distrito Federal (Brasília e cidades satélites)
	Departamentos/Partidos	Municípios
	Municípios	
	Localidades	Perímetro urbano/cidade
	Comunas	Áreas rurais/Distritos/ Comunidades
	Gran (inclui apenas as áreas urbanas contínuas com mais de 100.000 habitantes) ⁶	Regiões Metropolitanas / Redes Integradas de Desenvolvimento ⁹
	Metrópoli ⁷ / Áreas Metropolitanas / Región Metropolitana ⁸ (independente se a mesma se circunscreve a uma ou mais províncias, incluindo áreas urbanas e rurais)	

Note-se que para a categoria municípios, no caso brasileiro, parecem corresponder aos departamentos e municípios argentinos, uma vez que se trata de um limite territorial e político. Considerou-se que departamento se refere mais a um ente territorial que político, papel esse exercido quando há uma municipalidade instalada.

Hierarquia Urbana no Brasil e na Argentina

A característica mais clara do processo de urbanização na América Latina é a tendência à concentração de população. No caso argentino, a participação relativa de Buenos Aires na população total aumentou historicamente, contudo, a partir de 1950 este aumento foi desacelerando e desde a década de 1970 ele mostra tendências a diminuir. Em 1991, a Gran Buenos Aires (Cidade Autônoma e mais 24 partidos) concentravam cerca de 33% da população total e 38% da população urbana.

⁶ O equivalente no Brasil seria o uso genérico e difuso do prefixo “Grande”, o que não constitui um ente com reflexo territorial ou político

⁷ Conceito mais amplo que “gran”, como por exemplo a Metrópoli de Buenos Aires, que inclui a Cidade Autônoma de Buenos Aires, 24 partidos contíguos com os quais se conforma estatisticamente a Gran Buenos Aires e mais 7 partidos não compreendidos dentro da Gran Buenos Aires, mas que pertencem à dinâmica metropolitana.

⁸ Este termo aparece no estudo “Argentina Urbana”, se referindo à junção da cidade de Buenos Aires com outros 41 partidos, incluindo a Gran La Plata, tomando a denominação de Región Metropolitana de Buenos Aires – La Plata

⁹ Quando a região metropolitana abrange municípios de mais de uma unidade da federação.



Em 2010, mais de 90% da população argentina já vivia em localidades urbanas. Atualmente a Argentina possui 17 áreas metropolitanas, destacando-se aí a de Buenos Aires, com mais de 13 milhões de habitantes, uma das maiores cidades do mundo, que concentra aproximadamente 1/3 de toda a população argentina (41% da população urbana) (ARGENTINA URBANA, 2011).

As demais metrópoles consideradas expressivas no contexto nacional, se originaram da expansão de suas áreas urbanizadas sobre outros municípios, com destaque para Córdoba, Rosário, Mendoza e Tucumán, que somadas à Capital Federal, concentram mais de 50% da população total do país (53% da população urbana).

Apesar da importância das áreas metropolitanas, o arcabouço legal na maioria das províncias argentinas não institui entidades formais que sejam responsáveis e coordenem a ação regional, necessitando, portanto, de um marco legal que absorva tal questão, tal qual a Lei complementar Federal n.º 14/73 procurou estabelecer no Brasil.

O critério territorial-formal de organização sofreu uma ampliação com a reforma constitucional de 1994, incorporando a ideia de regiões. O novo artigo 124 da Constituição estabelece que “as províncias poderão criar regiões para desenvolvimento econômico e social e estabelece órgãos com faculdades para o cumprimento de seus fins.”. A formulação constitucional parece limitar esta exceção para alguns casos. Entretanto, se trata de uma inovação importante, mas não possibilita uma nova organização governamental, mas apenas entidades “interprovinciais”¹⁰, ou seja, não existe dispositivo institucional que permita reconhecer governamentalmente o fenômeno urbano da metropolização. Este, por enquanto, não é mais que uma soma de realidades municipais ordenadas em razão de contiguidade e serem ocupadas total ou parcialmente por uma mesma área urbana.

De forma geral, pode-se afirmar que a articulação entre as províncias argentinas é bastante dificultada, com forte dependência e centralização em Buenos Aires e na sua área metropolitana.

Quanto à hierarquização do sistema urbano argentino, o critério básico adotado¹¹ foi a aplicação de um índice de centralidade urbana, que remete à maior ou menor concentração de serviços e funções, onde quanto maior a concentração destas atividades, maior a importância daquele local¹². Este critério tende a quantificar o grau de serviços diretos e indiretos prestados à população e ao entorno.

¹⁰ Algo como a Constituição brasileira de 1967 contemplava e que originou entidades como as superintendências de desenvolvimento (Sul, Centro Oeste, Nordeste e Amazônia).

¹¹ Adotado pelo estudo *Argentina Urbana*, vinculada ao Ministério do Interior

¹² No estudo *Argentina Urbana* denominam-se “nodos” (nós, em tradução literal)



Com base nestes indicadores, se dividiu o sistema urbano em sete categorias, ordenadas segundo seu grau de centralidade ou peso relativo no sistema. Cada uma dessas categorias foi associada com sua área de influência ou escala de articulação, que varia do nível internacional ao microrregional

Os dados do estudo Argentina Urbana (2011) mostram uma organização com alta primazia urbana, com destaque para a Região Metropolitana de Buenos Aires – La Plata, que constitui a primeira categoria do sistema, com indiscutível superioridade frente às demais. Esta extensa região urbana, em conjunto com os quatro nós que compõem a segunda categoria (Gran Córdoba, Gran Rosário, Gran Mendoza e Gran San Miguel de Tucumán) concentram mais de 50% da população urbana do país.

As categorias 3 e 4 somam 30% da população urbana, representadas por cidades médias, com funções menos representativas que os principais nós, mas fundamentais para a estruturação do território. O nível 3 é formado por 12 capitais de províncias além de cidades como Mar del Plata e San Carlos de Bariloche. O nível 4 abrange sete capitais provinciais de menor porte (como Ushuaia e Formosa), além de diversas localidades principalmente do centro do país.

Os nós microrregionais formam o conjunto mais numeroso (cerca de 700), se dividindo em A, B e C, se diferenciando quanto ao conjunto de serviços que dispõe, entre saúde, educação e bancários, a complexidade da População Economicamente Ativa e a porcentagem de população trabalhando no setor terciário. Por exemplo, os nós de categoria A apresentam um conjunto de agências bancárias, enquanto os de nível C não dispõem deste serviço.

A população média dos nós microrregionais variam entre 2.000 e 16.000 habitantes, sendo parte importante da dinâmica local urbana e associados com a dinâmica rural, concentrados na região central do país. A maior parte dos nós de categoria A estão no centro-norte do país, enquanto os demais se espalham por todo o território.

Quanto ao Norte/Noroeste argentino, onde está a Gran San Miguel de Tucumán, se observa a reprodução em escala regional do que ocorre na escala nacional, quer dizer que, existem saltos de hierarquia, revelando um sistema muito polarizado sobre uma cidade central. Este padrão se reproduz na escala provincial também, com primazia elevada da Capital, com grande distanciamento para as cidades de níveis inferiores¹³. Isto evidencia o peso da aglomeração formada no entorno da capital de Tucumán, que concentra população e funções.

¹³ O próximo nível na província é o sub-regional (nível 4), formado pelas cidades de Concepción e Monteros. Todos os demais são microrregionais ou *pueblos*.



A tendência do sistema urbano argentino hoje é de aumento do número de aglomerações e de sua participação no aumento da população urbana, com diminuição da participação das metrópoles principais (Buenos Aires, Córdoba e Rosário) e aumento da participação das demais grandes cidades, aproximando os centros na hierarquia e diminuindo as taxas de concentração e de crescimento demográfico, redistribuindo a população em localidades menores, tendendo a melhorar o equilíbrio do sistema.

No caso brasileiro, cerca de 85% da população é considerada urbana. O estudo de Região de Influência de Cidades (REGIC, 2007), publicado pelo IBGE, definiu a hierarquia urbana brasileira privilegiando a função de gestão do território, pública e privada, variando do nível de Grande Metrópole Nacional (São Paulo) a Centros Locais. Aponta o estudo que, no Brasil, ainda que menos dependentes do que no caso argentino, a centralização se dá entre São Paulo (que com sua região metropolitana atinge aproximadamente 10% da população nacional, portanto, abaixo do que corresponde a cidade de Buenos Aires para o caso argentino), grande metrópole nacional, e Rio de Janeiro, metrópole nacional, com participação menos expressiva de Brasília, também considerada pelo IBGE como metrópole nacional. A configuração da hierarquia urbana brasileira se dá da seguinte forma:

- a) Grande Metrópole Nacional: representada exclusivamente pela ACP¹⁴ de São Paulo, considerado 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: representada pelas ACPs do Rio de Janeiro e de Brasília, as quais reúnem, respectivamente, 11,8 e 3,2 milhões de habitantes em 2007, ambas no primeiro nível da gestão territorial. Juntamente com São Paulo, constituem foco para centros localizados em todo o país;
- c) Metrópole: representada pelas ACPs de Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, Recife e Salvador, com população variando de 1,6 (Manaus) a 5,1 milhões (Belo Horizonte) e constituindo o segundo nível da gestão territorial – exceto Goiânia e Manaus, que se inserem no terceiro nível da gestão territorial, mas "têm porte e projeção nacional que lhes garantem a inclusão neste conjunto". (IBGE, 2008, p.11).

As Capitais Regionais integram 70 centros que, "como as metrópoles, também se relacionam com o estrato superior da rede urbana, mas com capacidade de gestão inferior ao das metrópoles, área de influência de âmbito regional. Subdivide-se em três subníveis: A) que inclui 11 cidades, as capitais estaduais não classificadas no nível metropolitano e Campinas; B) constituído por 20 cidades; C) constituído por 39 cidades.

Os Centros Sub-regionais são integrados por 169 centros com atividades de gestão menos complexas, área de atuação mais reduzida e relacionamentos direcionados, em geral, apenas com as três Metrópoles Nacionais.

Os Centros de Zona são 556, de menor porte, com atuação restrita à localidade, exercendo funções de gestão elementares. As demais 4.473 cidades, cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites do município, poucos serviços e pouca população em geral, constituem os Centros Locais.

¹⁴ Área de concentração de pessoas: cidades que constituem grandes aglomerações urbanas

No presente texto, Curitiba portanto é considerada uma metrópole secundária. Podemos definir metrópoles secundárias como aquelas que, apesar de relevantes em seus contextos regionais, tem menor apelo nacional e restritas conexões internacionais, ainda que tenham políticas no sentido de se adaptar às novas características do capitalismo globalizante. São também cidades secundárias em relevância de estudos, isto é, com menos pesquisas e grandes análises que elucidem e iluminem seus papéis no processo geral de urbanização, uma vez que muitas vezes são marginalizadas ou negligenciadas nas pesquisas que consideram apenas cidades maiores e importantes.

Definir as metrópoles secundárias inclui ainda estabelecer alternativas e novas cartografias ao atual processo de globalização, ir a fundo nas características e regras locais e regionais, como ativas no contemporâneo processo de urbanização, além de buscar entender a complexidade de tais espaços em uma cultura e experiências urbanas, hoje definidas por um circuito mundial de cidades (CHEN e KANA, 2013).

Estudos de Caso: o lugar das Metrôpoles Secundárias na Hierarquia Urbana: a Região Metropolitana de Curitiba (BR) e a Gran San Miguel de Tucuman (AR)

A província de Tucumán está dividida em 17 departamentos e 122 municípios. É uma das menores províncias em termos territoriais, mas a mais importante do setor noroeste argentino. Sua capital é o município de San Miguel, mais conhecido como San Miguel de Tucumán (figura 1).

Figura 1. Província de Tucumán. Fonte: Google Imagens, 2014



Departamentos por número: 1. Burruyacú (Burruyacú), 2. Capital (San Miguel de Tucumán), 3. Chicligasta (Concepción), 4. Cruz Alta (Banda del Río Salí), 5. Famaillá (Famaillá), 6 Graneros (Graneros), 7. Juan Bautista Alberdi (Juan Bautista Alberdi), 8. La Cocha (La



Cocha), 9. Leales (Bella Vista), 10. Lules (Lules), 11. Monteros (Monteros), 12. Río Chico (Aguilares), 13. Simoca (Simoca), 14. Tafí del Valle (Tafí del Valle), 15. Tafí Viejo (Tafí Viejo), 16. Trancas (Trancas), 17. Yerba Buena (Yerba Buena)

A criação de municípios e comunas é determinada pela Constituição Provincial, de 1994, e por leis complementares. A mais importante é a Lei 5.529, que estabelece como se dá o estabelecimento dos municípios e sua divisão em três categorias, conforme texto a seguir

Art.2°.- Para el establecimiento de municipalidades en la Provincia son requisitos esenciales la existencia de una planta urbana, con un centro urbano que contenga como mínimo una población permanente de cinco mil (5.000) habitantes dentro de una superficie no mayor de doscientas cincuenta (250) hectáreas y que el mismo esté formado por propiedades privadas cuyo número no baje de trescientas (300).

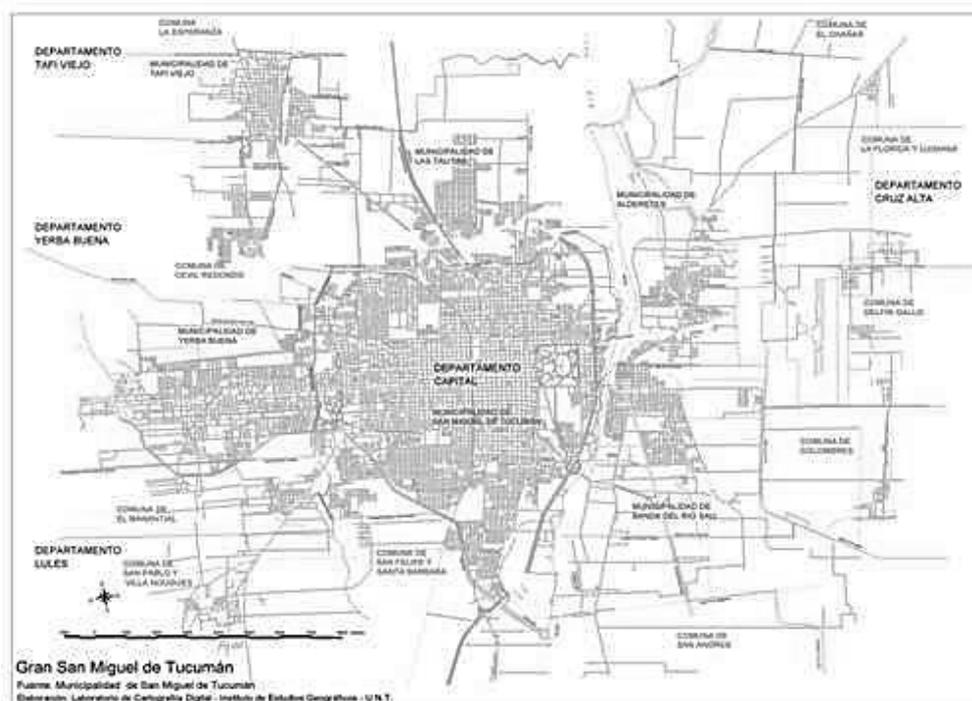
El municipio podrá comprender además, una extensión urbana y un área de proyección territorial. La extensión urbana, en su caso, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

1. Integración físico-funcional con el centro, que asegure la continuidad espacial de la trama urbana originada en el mismo, admitiéndose excepcionalmente una discontinuidad cuando la interrupción no exceda de medio kilómetro (500 metros)
2. Vinculación físico-natural con el centro urbano.
La zona de proyección territorial en ningún caso podrá exceder el óctuple (ocho veces) de la superficie del centro y su extensión urbana.

Art.3°.- La categorización de cada uno de los municipios del interior se efectuará por ley. Serán de primera (1a) categoría las municipalidades que tengan una población permanente de más de cuarenta mil (40.000) habitantes y propiedades privadas cuyo número no sea inferior a siete mil quinientas (7.500). Serán de segunda (2ª) categoría aquellas cuya población permanente excedan los ocho mil (8.000) habitantes y que tengan más de cuatro mil (4.000) propiedades privadas. Las municipalidades que no reúnan los requisitos exigidos precedentemente serán de tercera (3ª) categoría.

O aglomerado urbano da capital, Gran San Miguel de Tucumán (GSMT), de acordo com dados do Censo 2010, possuía população de 794.327 habitantes e superfície de 114 km², o que o torna o quinto maior aglomerado urbano argentino. O aglomerado urbano (figura 2) compreende a totalidade do município de San Miguel (que coincide com a superfície total do departamento da Capital), parte dos municípios de Aldertes e Banda del Río Salí (departamento de Cruz Alta), Yerba Buena (departamento de Yerba Buena), Las Talitas (departamento de Tafí Viejo) e de El Manantial (departamento de Lules). Além destes, as comunas de Delfín, Gallo, Colombre, La Florida e Villa Carmela são integrados quando se analisa a área metropolitana de Tucumán, maior portanto que a GSMT.

Figura 2. Gran San Miguel de Tucumán. Fonte: Malizia e Paolasso, 2007



San Miguel de Tucumán, por seu porte e funções que desempenha, é a cidade mais importante de todo o norte/nordeste argentino. Seu passado esteve intrinsecamente ligado ao desenvolvimento da indústria açucareira, principalmente após a segunda metade do século XIX. Sua expansão demográfica e espacial se deu de forma acelerada no século XX.

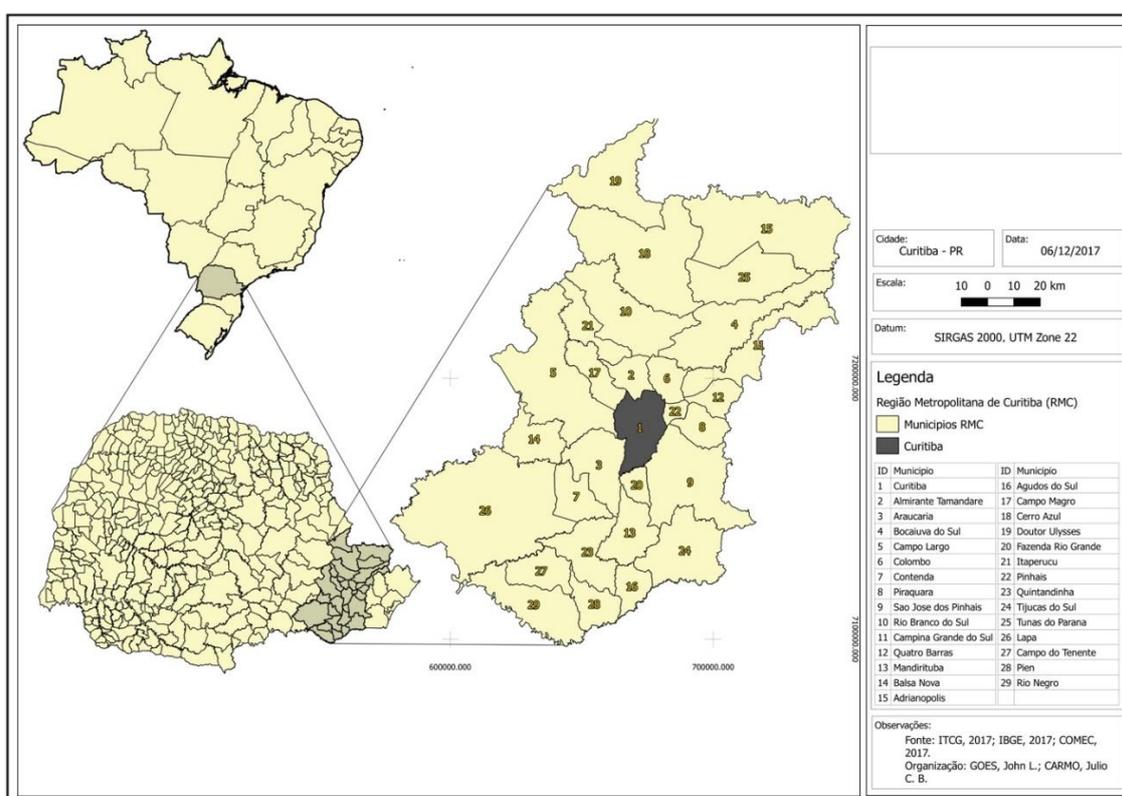
Como outras cidades latinoamericanas, sua expansão se deu sobre uma periferia não planejada, gerando grandes áreas ocupadas por bairros de classe baixa (favelas, ou *villas miserias*, na terminologia argentina), contrastando com os *countries*, condomínios fechados característicos de bairros nobres de classes mais altas de renda. Assim como no caso de Curitiba, sofre atualmente o aumento constante da segregação na área metropolitana, bem como de graves problemas ambientais (MALIZIA E PAOLASSO, 2007).

Tais processos históricos foram produzidos como resultados das limitações que teve o desenvolvimento capitalista, que promoveu a agroindústria açucareira em dita província. Intensos fluxos migratórios foram gerados em direção à capital provincial, vindos das áreas rurais ou municípios menores, fazendo a cidade crescer rapidamente, e tal qual em outras cidades latinoamericanas, sem o aumento de infraestruturas e serviços básicos para a população.

Quanto à Região Metropolitana de Curitiba (RMC), esta se configura atualmente como a espacialidade mais concentradora no Estado do Paraná, e muitos de seus municípios crescem mais que a média estadual, demonstrando que o dinamismo da aglomeração se estende sobre áreas cada vez mais distantes do núcleo¹⁵.

O recorte legalmente instituído da RMC estende-se entre os limites estaduais com São Paulo, ao norte, e Santa Catarina, ao sul (figura 3), apresentando em ambos a formação de aglomerações urbanas, uma microaglomeração entre Adrianópolis (PR) e Ribeira (SP), e uma pequena aglomeração entre Rio Negro (PR) e Mafra (SC) (IPARDES, 2004).

Figura 3. Localização da RMC. Fonte: CARMO, 2018



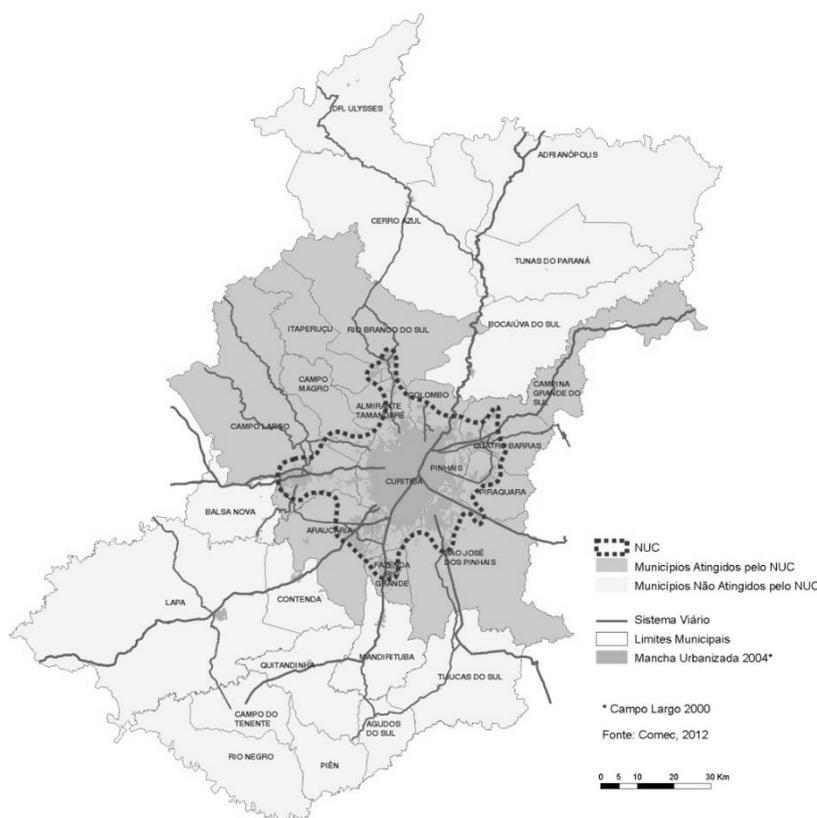
Atualmente, a RMC possui a maior extensão entre as regiões metropolitanas brasileiras apontadas pelo estudo Região de Influência das Cidades (REGIC)¹⁶ (IBGE, 2008), ocupando uma área de 16.627 km², que corresponde a 8% do território do Paraná (IPARDES, 2013) e população estimada de 3.285.251 pessoas em 2012 (IBGE/IPARDES, 2013), correspondente a 31% da população estadual.

¹⁵ Relatório sobre Governança Metropolitana, financiado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2013)

¹⁶ Ou seja, regiões efetivamente metropolitanas, desconsiderando as demais legalmente instituídas, mas que não são apontadas como metrópoles pelo estudo.

Contudo, o conjunto de 29 municípios difere entre si no grau de integração ao fenômeno metropolitano, dividindo-se entre aqueles que de fato pertencem à aglomeração metropolitana (13), que compõem o Núcleo Urbano Central¹⁷ - basicamente os primeiros integrantes, que conformaram a ACP em 1967 - (COMEC, 2006; IPARDES, 2010), e aqueles formados pela maioria dos municípios, desmembrados ou inseridos na região por legislação estadual (figura 4)¹⁸.

Figura 4. Núcleo Urbano Central da RMC (2012). Fonte: IPARDES, 2013



Ao se intensificar a expansão sobre os municípios vizinhos à metrópole, em função da proximidade física e das facilidades de acesso à terra e aos meios de transporte de passageiros, levou-se à periferização comum às demais regiões metropolitanas do país, ampliado no caso da RMC pela ilusão do “acesso à economia e à cidadania curitibanas”.

Essa intensificação da expansão consolidou o anel urbano no entorno de Curitiba (NUC), não fortalecendo os municípios próximos, mas gerando dissociação entre o local de moradia e aquele de consumo

¹⁷ O NUC corresponde a um recorte da região institucionalizada. Os municípios integrantes dele são os mesmos que formam a Área de Concentração de População (ACP) de Curitiba, definida pelo REGIC: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais. Cobre uma área de 1.250 km², com aproximadamente 3 milhões de habitantes, que correspondem a 93% da população da RMC.

¹⁸ Distintos dos pertencentes ao NUC pela maior distância do polo, menores relações com os demais municípios e por possuírem características essencialmente rurais.



e trabalho, restringindo a cooperação na alocação de funções urbanas, além de manter municípios mais distantes da metrópole em posições de suporte às atividades rurais, pouco integrados à metrópole. O Núcleo Urbano Central consolidou-se dessa forma como o espaço que efetivamente abriga a dinâmica metropolitana, diferentemente do recorte legalmente instituído.

Outros fatores que contribuem para esse distanciamento polo-periferia são a intensa regularização do uso do solo, a exclusão social e a transferência de problemas de ordem social e ambiental (como favelização, ocupação de mananciais, etc.) para os municípios metropolitanos, e ainda a inclusão na região de municípios sem caráter metropolitano, como os integrantes do Vale do Ribeira, ao norte. A valorização do solo urbano em associação às limitações impostas pela legislação, que restringiu o uso e a ocupação do solo visando à proteção das áreas de mananciais de abastecimento público, principalmente a partir da década de 1990, resultou na ocupação irregular de áreas de proteção ambiental por uma população excluída do mercado formal de terras.

Historicamente, as dificuldades de articulação em torno das funções públicas de interesse comum, a efemeridade das instâncias regionais de governança, a falta de cidadania e de políticas públicas, exemplificam o quadro atual, onde os principais equipamentos e instrumentos da dinâmica metropolitana e de representação política e econômica estão majoritariamente circunscritos aos 432 km² da capital, com seus 1,8 milhões de habitantes, enquanto outros 1,6 milhões de pessoas habitam os 16 mil km² restantes, tornando indisfarçáveis as diferenças de qualidade de vida, realidade urbana e direito à cidade entre os dois contingentes.

Repensando o papel das Metrôpoles Secundárias no contexto latino-americano

Enquanto a literatura urbana se tornou mais comparativa, diversa, e global nas últimas décadas, ela manteve um grande foco em escala e poder, frequentemente associados, como dois fatores salientes que atraem maior atenção de pesquisas para determinado grupo de cidades. Isso acontece em nível mundial, como nas obras de Sassen, Harvey, Soja entre outros, que focam em cidades como Londres, Paris, Nova Iorque etc., e no nível regional e nacional, como intenso volume de publicações sobre Buenos Aires, Santiago, São Paulo ou Rio de Janeiro. Como apontam Chen e Kanna (2013), é necessário revisar a prioridade de análises em relação a maior escala e poder ao escolher cidades para estudar, pois é necessário notar os pesos relativos de cidades de tamanhos distintos ao delimitar o mundo urbano presente e futuro. De acordo com a ONU-HABITAT (2012), em 2000, 60,7% da população urbana em países em desenvolvimento viviam em cidades médias e grandes (com população entre 500 mil a 5 milhões), ao passo que as megacidades (mais de 5 milhões de habitantes) somente abrigam 17,7% do total. Além disso, 47,2% de cidades médias e 47,7% das cidades grandes passaram por processo de crescimento alto (2 a 4%/ano) ou muito alto (superior a 4%/ano), entre



1990-2000, comparado a 42,1% em cidades mega, que também tiveram maior porcentagem do que estas em crescimento baixo ou até declínio. Em todas as previsões da ONU sobre o crescimento urbano até 2030 e além, cidades médias e grandes, e não as megalópoles, serão responsáveis pela maior parcela de crescimento urbano em países em desenvolvimento.

Além da significância demográfica e econômica agregada, cada uma das cidades intermediárias (ou cidades secundárias) enfrenta, de formas diferentes, um grupo de problemas similar: crescimento econômico suficiente, criação de vagas de trabalho para grande número de imigrantes, equilíbrio entre riqueza/pobreza, aprimoramento de governança urbana, conflitos sociais, segregação espacial e o lidar com o legado histórico e com a recente globalização. Simplesmente não sabemos o bastante sobre como essa categoria ampla de cidades, suas comunidades diversas e seus residentes experimentam e reagem a estes diversos desafios, pois não os estudamos o bastante, e raramente através de uma visão comparativa sobre as diversas facetas de seus problemas, o que se busca colaborar no presente texto. Essa rejeição empírica limitou nossa habilidade de teorizar sobre as amplas variações no processo de urbanização global, contígua e além dos vetores dominantes de escala, poder e população.

O que estas cidades secundárias no espectro mencionado, podem nos ensinar que não poderíamos aprender de outra forma? Primeiro, seu status relativo não somente as torna verticalmente conectadas a cidades primárias que geralmente são muito maiores e globais, mas também as mapeia horizontalmente no circuito global de ideias e práticas que atravessam fronteiras e as insere profundamente no entorno cultural e econômico local. O fluxo horizontal de ideias e práticas de governança urbana entre cidades secundárias se manifesta em todo mundo em desenvolvimento, apesar de trajetórias diversas nos respectivos contextos locais.

O segundo ponto é sobre como o estudo de cidades secundárias pode nos ajudar a criticar o discurso dominante de globalização e cidade global que apresenta poder hierárquico e competição intercidades, sob a ótica de forças políticas e históricas complicadoras operando nos níveis subnacional e regional. Enquanto a globalização ou competição global indubitavelmente erodiu a manufatura em algumas cidades, as respostas locais e regionais a esta erosão variaram consideravelmente, refletindo os limites severos, e as grandes falhas de estratégias de regeneração urbana, independente do quão radicais estas poderiam ser (CHEN; KANNA, 2013). Outras cidades oferecem evidências empíricas na construção e manifestação de identidade nacional, imaginação social e exclusão política que desafiam as expectativas globalizantes, especialmente na Ásia¹⁹.

Estas colocações podem ou não ser suficientemente robustas e representativas de todas as cidades secundárias para o avanço e teorização sistemática da literatura urbana global em evolução. Diversas cidades

¹⁹ Algo que se buscou implantar em Curitiba a partir dos anos 1970, por exemplo.



secundárias estão ligadas ao fluxo global de estratégias culturais, práticas urbanas, e atividades econômicas, de diferentes formas, ainda que não em larga escala ou posição dominante no topo da escala na hierarquia urbana global.

Ao se fiar na história local e política, alguns casos se situam como sucesso, em um modelo alternativo que favorece o observar de forças nacionais e insurgentes de desglobalização como mais importante diretamente para as práticas e reestruturação urbana. Nesses aspectos, tornamos as cidades secundárias, “secundárias a nada”, mas protagonistas, ao entender a economia global e cultura, e seus impactos locais diversos e profundos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na análise específica aqui apresentada, sobre Curitiba e Tucumán, quando comparados, os dados demonstram o significativo peso do município-polo nas diferentes dinâmicas que interagem no espaço metropolitano e estadual/provincial em ambos os casos, que possuem reflexo na forma de gestão e governança do mesmo, mas principalmente um descompasso entre a implementação de políticas pensadas para o polo, em situação oposta ao da região, podendo ser visto como parte responsável pelo aprofundamento dos problemas listados.

Nesse contexto de discrepância entre o polo e a periferia é possível afirmar, como aponta Panerai (2008), que as cidades consideradas historicamente como centrais aparentam ter dificuldade em assumir sua dimensão metropolitana, ou até mesmo enfrentá-la como algo além de suas responsabilidades. Como o autor afirma para Paris, é necessária uma revisão política e institucional do conceito de metrópole, de forma que nossas cidades “intra-muros” sejam superadas em favor da área metropolitana, que abarca o ponto historicamente mais relevante do território e seu entorno.

Ainda que mantenham certa independência em relação às principais cidades de suas respectivas hierarquias urbanas, tanto para o caso brasileiro quanto para o argentino, a gestão das áreas metropolitanas é uma tarefa administrativamente complexa, uma vez que a entidade metropolitana não é reconhecida juridicamente enquanto unidade política ou administrativa. Os que comandam tais territórios são as províncias, estados e municípios, permanecendo o fenômeno urbano fragmentado em termos de *aménagement* do território. Ambos os níveis de governo deveriam combinar as decisões sobre o território metropolitano, mas, na prática, a debilidade de articulação acaba expondo a falta de gestão efetiva sobre o metropolitano. Portanto, as cidades metropolitanas latino-americanas não encontraram ainda, de forma geral, canais institucionais que permitam reconhecer essa nova realidade urbana como objeto de governo e gestão, com as consequentes técnicas e políticas que isso supõe.



REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL. **Población urbana**. Disponível em <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS> acesso em abril de 2014.
- CARMO, J.C.B. **A Serra Pelada do Urbanismo: planejando a Região Metropolitana da Cidade Modelo (Curitiba e Região 1961-2015)**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo, São Carlos, 2018.
- CHEN, X.; KANNA, A. **Secondary Cities and the Global Economy**. Disponível em <http://www.europeanfinancialreview.com/?p=5457> acesso em abril de 2014.
- CONSTITUCIÓN de la Nación Argentina, 1994a.
- CONSTITUCIÓN de la provincia de Tucumán, 1994b.
- CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil, 1988.
- FIRKOWSKI, O.L.C.F.; CASARES, M. **Metrópoles regionais: revisitando o conceito na perspectiva comparada Brasil – Argentina**. In: **VI Congreso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales**. São Paulo, 2014.
- GEOCENSOS. **Cómo se determinan las áreas urbanas y rurales en la cartografía de un censo?**. Disponível em <http://www.geocensos.com/2011/06/como-de-determinan-las-areas-urbanas-y.html> acesso em abril de 2014.
- GOOGLE IMAGENS. **Provincia de Tucumán**. Disponível em www.google.com.br Acesso em abril de 2014.
- IBGE. **Regiões de Influência das Cidades – 2007**. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm> acesso em abril de 2014.
- INDEC. **Definiendo um município**. **Revista Municipium**, num. 4, outubro de 1999.
- IPARDES. **Governança metropolitana no Brasil**. Curitiba, 2013. Disponível em http://www.ipea.gov.br/redeipea/index.php?option=com_content&view=article&id=97:governanca-metropolitana&catid=89:projetos-de-pesquisa&Itemid=206 acesso em abril de 2014.
- MALIZIA, M.; PAOLASSO, P. **Las nuevas formas de expansión urbana em Yerba Buena (Gran San Miguel de Tucumán, Argentina): barrios privados, countries y urbanizaciones cerradas**. Anais do IX Coloquio Internacional de Geografia Crítica: **Os problemas do mundo atual: soluções e alternativas desde a Geografia e as Ciências Sociais**. Porto Alegre, 2007. Disponível em <http://www.ub.edu/geocrit/9porto/paolasso.htm> Acesso em abril de 2014.
- ONU-HABITAT. **Estado de las ciudades de América Latina y el caribe 2012: Rumbo a una nueva transición urbana**. Disponível em http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=362&Itemid=538 acesso em abril de 2014
- PANERAI, P. **Paris Métropole: Formes et échelles du Grand Paris**. BIEF, Paris, 2012.
- PAU. **Programa Argentina Urbana**. Disponível em <http://www.planificacion.gov.ar/contenidos/2619> acesso em abril de 2014.
- PÍREZ, P. **Cuestion metropolitana y gobernabilidad urbana em la Argentina**. Disponível em http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/pirez_gobernabilidad.pdf acesso em abril de 2014
- VAN TREEK, E.V. **Área metropolitanas, reflexión, evolución y casos de estudio (2ª Parte)**. **Revista Urbano**, vol. 10, núm. 15, mayo, 2007, pp. 7-19. Disponível em <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19801504> acesso em abril de 2014