



PARAMETROS DE SUBDIVISION DEL SUELO URBANO EN LA FORMACION DE AREAS CONURBADAS

Gislaine E. Beloto¹

Fecha de recepción : 29/11/2004

Fecha de aceptación: 29/06/2005

Resumen: El siguiente artículo presenta un análisis comparativo entre los parámetros de subdivisión del suelo en la ciudad de Maringá y Sarandi, ambas situadas en el estado de Paraná, Brasil. Los parámetros que condicionaron la expansión territorial de ambas ciudades, a través de nuevas subdivisiones del suelo, siempre fueron pensados dentro del ámbito intra-urbano, no considerando sus influencias en una escala regional de planificación. Mientras, Sarandi asumió su condición de periferia económica con relación a Maringá a través de los atributos urbanísticos, lo que hace de esa relación centro-periferia una estrategia de valorización del suelo urbano.

Palabras claves: espacio urbano, legislación urbanística, desarrollo regional.

Introducción

La formación del espacio urbano se caracteriza, inevitablemente, por dos principios: el crecimiento horizontal o expansión territorial de la ciudad y la densificación de partes de ese espacio. La manera en la cual se presenta esa formación es por ahora determinada por el Estado o el descuido de este. Su rol es llevado a cabo por técnicos especializados en promover la calidad espacial y apoyada en políticas urbanas cuya lógica es atraer la asociación entre el poder económico y político. La formación del espacio urbano, es por tanto, influenciado por las localizaciones de las clases sociales en la ciudad, así como por su capacidad diferencial de influenciar las acciones del Estado.

Bajo la defensa del poder de clases sociales, el Estado formula políticas que atiendan a los intereses específicos ya sea bajo la forma de acciones estratégicas o mediante la formulación de «sencillos» parámetros urbanísticos. Para ambos casos la disminución territorial en la aplicación de tales políticas es, la mayoría de las veces, una disminución exclusivamente intra-urbano, no considerando sus efectos en una escala regional de planificación. Con todo, la justificación para esas políticas recae sobre el desarrollo y calidad socio-espacial, como si estas pudiesen de hecho ocurrir en el territorio aisladamente de su región o, por lo menos, de las ciudades en los alrededores.

Ese, por lo tanto, es el norte de este artículo, que tiene como objetivo analizar los parámetros urbanísticos condicionadores en la realización del espacio urbano en áreas específicas donde ocurre la conurbación de las ciudades de Maringá y Sarandi, en una de las regiones metropolitanas del estado de Paraná, Brasil. Los parámetros que condicionaron la expansión territorial de la ciudad de Maringá siempre fueron pensados dentro del ámbito

intra-urbano, lo mismo que ocurrió con la ciudad de Sarandi. Sin embargo, esta segunda asumió su condición de periferia económica en relación a la primera a través de los atributos urbanísticos, y es dentro de esa relación centro-periferia que se desenvuelve este análisis.

Para esto fueron analizados los parámetros urbanísticos contenidos en las leyes de zonificación y subdivisión del suelo urbano para las antes mencionadas ciudades, más específicamente los entendidos como puntos que justificasen los valores de los lotes en la aparición de nuevas urbanizaciones. Entendemos que indicadores como dimensiones mínimas de los lotes, área mínima destinada a equipamientos comunitarios², perfil transversal de las calles³, infra-estructura mínima exigida para una parcelación, así como el plazo máximo para la conclusión de estas obras, no son los únicos factores que determinan el valor de la venta del suelo urbano, sin embargo son fundamentales para tal cálculo. Como la gran necesidad por morar en Sarandi depende del precio de la tierra urbana y es sabido que, teóricamente, este precio es proporcional a las exigencias del Estado y de la calidad urbana, los parámetros arriba determinantes de estos valores pasan a ser de importancia para este estudio.

Formación del espacio urbano

El espacio urbano como producto, dentro de una esfera capitalista, fue gestado a lo largo de los siglos con participación de la burguesía - ya sea como estrato social que buscaba reconocimiento político, o como clase dominante. Al principio, como burguesía comercial, promueve el renacimiento de las ciudades, desestructurando el modo de formación feudal, y patrocinando al Estado y a la iglesia en la reestructuración de las ciudades. Financia las artes y, en la búsqueda del sello de una clase socialmente constituida, transforma a la propia ciudad en una verdadera obra de arte. (LEFEBVRE: 2001).

Para Lefebvre (1999), el espacio es moldeado por el progreso y por las presiones de los grupos sociales, siendo el resultado que debe ser concebido como la actividad de los agentes o actores sociales operando, proyectando y modelando de modo discontinuo extensiones del espacio.

En el siglo XIX, con el expresivo resurgimiento urbano vinculado directamente a la industrialización, la ciudad presenta prometedoras características capitalistas en lo referente a su morfología y la actuación directa del Estado en la producción del espacio. Modificaciones en la estructura social determinarían pro-

1 Arquitecto Urbanista, Master en Geografía Urbana, Docente de Arquitectura y Urbanismo, Escuela de Arquitectura, Universidad Estatal de Maringá UEM, E-mail: beloto@creaapr.org.br

2 Es entendido como Equipamientos Comunitarios los equipamientos públicos destinados a educación, cultura, pasatiempo, salud, seguridad y similares, conforme lo establecido en la Ley Federal n.º 6766/79.

3 Es el largo de la calle pública estipulada por el órgano público competente, en la cual está incluida el ancho de la vereda de ambos lados así como el ancho de la calzada.

fundas transformaciones en el espacio y afirman la ciudad capitalista. La institución de la propiedad privada marcó el paso de la ciudad en cuanto obra para la ciudad como producto, al mismo tiempo en el que su valor de cambio superó al valor de uso (LAMAS: 2000).

A partir de entonces, las ciudades pasan a desarrollarse por la extensión de urbanizaciones y de construcciones aisladamente y no por la organización de su espacio como un todo. Los proyectos urbanos agregan el factor rentabilidad del suelo, factor hasta entonces desconocido en tales propuestas urbanísticas. Las ciudades al final del siglo XIX y durante todo el siglo XX surgen bajo la protección del mecanismo de mercado, en tanto su concepción tradicional de una matriz única formada por el conjunto de edificios y áreas públicas prácticamente desaparece dando lugar al sistema de circulación y de regulación funcional y sanitaria de los lotes hechos por el Estado y a los edificios construidos separadamente por el sector inmobiliario.

El suelo urbano, entonces, se transforma en mercadería. Mercadería proveniente de una producción especial cuya renta y el valor son progresivos a lo largo del tiempo. Producir la ciudad significa transformar la tierra rural en urbana, anticipando el valor de cambio al valor de uso y produciendo una forma urbana antes que exista una demanda. El valor del suelo le confiere un precio dependiente de su localización en el territorio urbano.

La localización como factor condicionante del precio no es simplemente la posición geográfica que ésta posea, sino que representa los atributos locales implícitos en un área del suelo urbano: el paisaje en el cual se inserta el inmueble, los índices y parámetros urbanísticos en potencial, la accesibilidad, la infraestructura y la propia especulación inmobiliaria. Según Villaça (2001), el espacio urbano es el reflejo de la dominación directa por medio de la localización urbana, lo que justificaría a la clase dominante estar siempre próxima al poder del Estado, y en nombre del bienestar común, instituir mejoras que generen rentabilidad a partes específicas del espacio urbano.

Los atributos locales relevantes para este trabajo son los parámetros de subdivisión del suelo establecidos por el Estado a través de las leyes urbanas en pro de una calidad espacial urbana, pero que agregan un valor de cambio diferenciado al inmueble. El establecimiento de parámetros con baja calidad hace que se valoricen áreas cuyos parámetros son espacialmente de mayor calidad y viceversa, lo que demuestra una estrategia de especulación sobre la tierra urbana proveniente del sector inmobiliario y de una clase social que tenía el monopolio de la tierra urbana y avalada por el Estado.

La estrategia no sólo ocurre en el territorio intra-urbano sino también regional, y tan sólo

valoriza determinadas áreas urbanas mientras la reducción de los parámetros aumenta el número de lotes a ser comercializados. La relación centro-periferia que ocurre entre una ciudad polo y las demás ciudades que rodean su entorno es favorable al establecimiento de la renta extra sobre la propiedad privada del suelo. ¿Cómo entonces hablar de desarrollo regional si la propia calidad de ese espacio es comprometida por la búsqueda de una ganancia adicional a través de la manipulación de los parámetros urbanísticos de un área en pro de otras? En la tentativa de ilustrar este cuestionamiento veamos, a continuación, el caso del área conurbada en el conglomerado Maringá-Sarandi.

3. Nacimiento del conglomerado Maringá-Sarandi

La región norte de Paraná, donde se insertan las ciudades de Maringá y Sarandi, se formó a partir de un gran desarrollo inmobiliario realizado al final de la década de 1920 por la Compañía Tierras Norte de Paraná - CTNP, de capital Ingles, y por la sucesora nacional Compañía de Mejoramientos Norte de Paraná - CMNP - en un proceso simultáneo de ocupación, creación de una red urbana jerarquizada y la implantación de infraestructura que subsidiase el modelo fundacional rural de pequeñas propiedades también fue diseñado por la Compañía.

Dentro del complejo proyecto de colonización la estructura urbana es casi un estudio a parte. Ya en los inicios de la década de 1930, se comenzó la implantación de núcleos urbanos en una jerarquía de dos niveles. El primero estaría compuesto por cuatro grandes centros (Londrina, Maringá, Cianorte y Umuarama) dispuestos sobre un eje carretero-ferroviario y distanciados a 100km aproximadamente, cuya función sería de abastecimiento de bienes y servicios especializados para toda la región; el segundo nivel en la jerarquía de la red urbana serían diversos núcleos urbanos menores, distanciados entre 10 a 15km que servirían para el servicio inmediato de la población rural (entre las diversas ciudades de ese nivel se encontraba Sarandi).

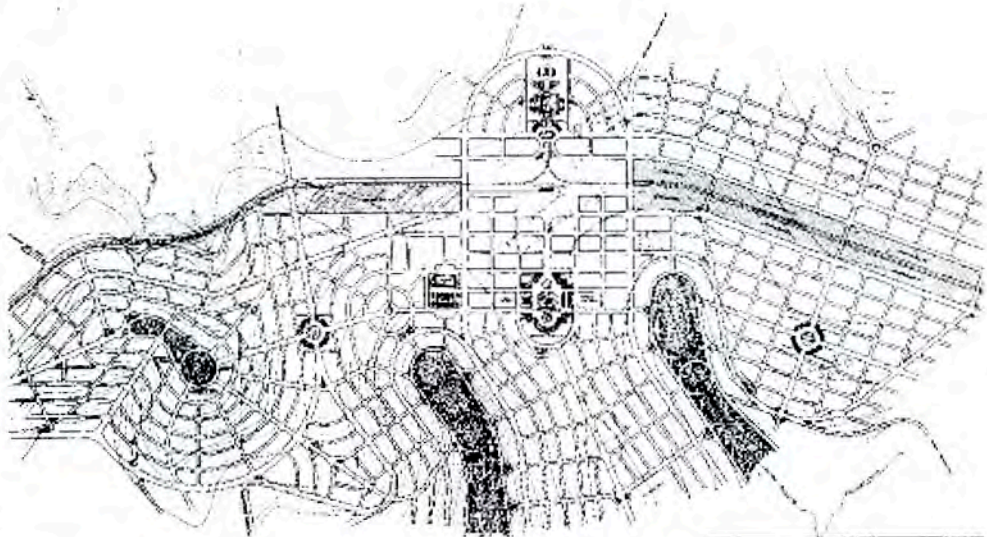


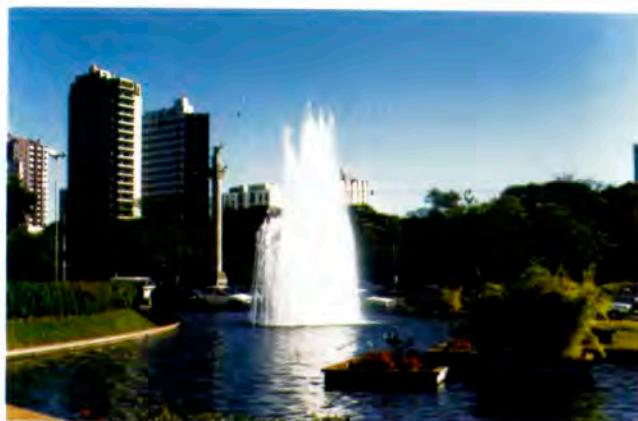
FIGURA 1. Proyecto urbanístico para la ciudad de Maringá . 1945. Fuente: Prefectura del Municipio de Maringá

El poblamiento de Maringá se inició en 1942, a partir de un pequeño núcleo que apoyó a la apertura de la ciudad propiamente dicha, denominado Maringá Viejo. Después de la elaboración del proyecto de su trazado vial por el urbanista Jorge de Macedo Vieira, la ciudad fue rigurosamente formada, obedeciendo a los preceptos de las ciudades-jardín inglesas de Letchworth y Hampstead Garden Suburb según Rego (2001). Maringá desde su origen fue, un nicho de valorización inmobiliaria, ya sea determinada por su función dentro de la red urbana y por la propia característica del trazado urbano que le atribuya un valor adicional.

No tardó para que, en 1951, la ciudad fuese elevada a la categoría de municipio. A partir de entonces, la CMNP perdió el control sobre el proceso de urbanización de la ciudad, que quedó a cargo de la nueva prefectura y del poder legislativo que por ahora se formaba. No más una empresa privada, ahora el Estado tomaba las riendas de un proceso de urbanización que sólo estaba por comenzar.

En lo referente a la ciudad de Sarandi, ésta ya surgía en la red urbana en una función secundaria y de dependencia de las ciudades-polo regionales, mientras tanto, su proximidad con Maringá le instigaba a un crecimiento poblacional mayor que la ciudad de Marialva, su sede administrativa hasta el año 1981.

De hecho, es la década de 1970 que se caracteriza como una década destacada en la estructura económica y por consecuencia urbana de la región norte de Paraná como un todo. Las plantaciones de café como base económica son desestimuladas por el gobierno que apuesta en la mecanización de la agricultura para la plantación de soja. Sumado a la caída en la demanda internacional y a los fenómenos climáticos funestos ocurridos en el estado de Paraná a mediados de esa década, el medio rural pasó a



El espacio recreacional en el contexto urbano. Maringá..

liberar mano de obra utilizada en los sitios de cafés, transfiriéndolas para los principales núcleos urbanos de la región. Parte de estos inmigrantes quedaban alrededor de esos polos, porque sus recursos financieros no eran suficientes para adquirir un lote urbano en área privilegiada o inclusive dentro de la ciudad-polo a la cual se dirigían en busca de trabajo. Este es el caso de Sarandi que tuvo un aumento de doce veces su área urbana en un decenio y vio su población aumentar en 716% mientras la explosión demográfica de Maringá, también significativa, llegó al orden de 172% (BELOTO, 2003).

La década de 1970 da inicio al proceso de «periferização»⁴ de Maringá, que no ocurre en sus límites urbanos, sino que sobrepasa las ciudades en su entorno, principalmente Sarandi. Entre los factores que pautan las justificaciones está la flexibilidad en el modelo urbanístico adoptado por Sarandi en oposición al rigor de los parámetros de subdivisión del suelo de la ciudad de Maringá.

4. Parámetros de la subdivisión del suelo

Después de la formación de ambos municipios, el orden de las ciudades pasó a ser regulada por leyes que instituían patrones mínimos de calidad en el proceso de expansión horizontal. Maringá a lo largo de su historia tuvo seis legislaciones urbanas que colaboraron con la configuración del espacio urbano actual, mientras Sarandi, debido a una emancipación tardía de su municipio, presenta apenas dos grandes conjuntos legislativos.

Para que pueda haber un análisis comparativo entre los parámetros urbanísticos de las dos ciudades, optamos por acotar un marco temporal y geográfico de estudio que



FIGURA 2. Mapa del conglomerado Maringá-Sarandi. Fuente: Prefectura del Municipio de Maringá. Prefectura del Municipio de Sarandi

CUADRO 1 Síntesis de los parámetros urbanísticos mínimos para la ciudad de Maringá y Sarandi

CIUDAD	LEYES	ÁREA DE LOS LOTES	% EQUIPAMIENTO COMUNITARIO	PERFIL TRANSVERSAL DE LAS CALLES	INFRAESTRUCTURA MÍNIMA	PLAZO DE CONCLUSIÓN
MARINGÁ	1735/83 y 1736/83	300,00m ² 360,00m ²	10 % del área líquida de la zona	14,00m 15,00m 16,00m	Agua potable energía eléctrica arborización pública ripió	12 meses
	03/91 y 1736/83	300,00m ²	10 % del área líquida de la zona	14,00m 15,00m 16,00m	Agua potable energía eléctrica arborización pública ripió	12 meses
	44/94 y 46/94	300,00m ²	10 % del área bruta de la zona	14,00m 15,00m 16,00m	Agua potable energía eléctrica arborización pública ripió	12 meses
SARANDI	Ley 31/83 e 51/84	Ley 51/84 remete a la Ley de Zonificación (31/83), con todo esta ley no se refiere a este asunto	10 % del área líquida de la zona	medidas conforme directriz de viabilidad suministrada por la Prefectura	Agua potable energía eléctrica arborización pública ripió	12 meses
	LC 03/92 y 04/ 92	300,00m ²	15 % del área bruta de la zona	12,00m 15,00m	Agua potable energía eléctrica iluminación pública arborización pública ripió, cunetas drenaje de aguas lluvias	12 meses

Fuente: Leyes de zonificación y subdivisión del suelo urbano de los municipios de Maringá y Sarandi.

comprende las legislaciones y la zonificaciones aprobados en el área conurbada después de la creación del municipio de Sarandi, o sea, analizaremos los años de 1983 hasta 2000 y los barrios de Jardim Atlanta, Conjunto Guaiapó, Conjunto Habitacional Itatiaia y Parque Residencial Ibirapuera, pertenecientes a Maringá, y el Parque Alvarado II, Jardim Tropical, Jardim Nueva Independencia II y Residencial Sao José situado en el municipio de Sarandi. (Ver cuadro 1)

Las dos ciudades poseen leyes de zonificación y subdivisión del suelo aprobadas en fechas muy próximas. Entre los años 1983 y 1984 Maringá renovaba sus normas urbanísticas, mientras que Sarandi aprobaba sus primeras leyes. En 1991 y 1992 nuevos parámetros fueron aprobados, derivados de las propuestas del Metroplan⁵ - Consorcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Metropolitano da Região de Maringá, Marialva, Sarandi e Paicandu. La Cámara Municipal de Sarandi, a partir de entonces, solamente realizó alteraciones en el cuerpo de las mismas leyes, entretanto Maringá, además de las frecuentes alteraciones promovidas

por la Cámara Municipal, pasó por dos substituciones más de sus normas y parámetros urbanísticos.

De esas alteraciones, la primera fue promovida en 1994, para atender los intereses del sector inmobiliario, afectado con los índices y parámetros urbanísticos provenientes de las propuestas del Metroplan. Así mismo atendidas las reivindicaciones del sector, las leyes continuaron sufriendo enmiendas que atiendan a los intereses privados, provenientes del clientelismo que se mantiene sobre el poder público. Fueron tantas las modificaciones que culminaron, en 1999, en la necesidad de reestructurar nuevamente el modelo urbanístico para la ciudad.

Si fuera hecho un análisis bajo este prisma, podremos arriesgarnos a decir que Sarandi, cuando es comparada con Maringá pasó, durante la década del 1990, por una «desatención» por parte de los agentes corporativos e inmobiliarios, pudiendo esto ser comprobado por una aparente reducción de áreas urbanizadas, en comparación con periodos anteriores. Pero la «desatención» también puede ser justificada por la satisfacción de estos agentes

5 El Metroplan fue el primer trabajo de desarrollo integrado entre los municipios que componen una posible región metropolitana. Su principal objetivo era «planear el desarrollo regional y ejecutar los servicios y obras de interés común, garantizando un crecimiento ordenado y tratando a las cuatro ciudades como una sola». (BOEIRA, Jurandir Guatassara. A arte e a técnica de desenhar cidades. Maringá, 2000. Dissertação Maestria em Geografia - Universidade Estadual de Maringá).



Vista parcial de la ciudad de Maringá. Fuente: Prefectura del Municipio de Maringá



Apacible vista del dinámico entorno urbano de Maringá.

que actúan en la ciudad, en lo referente a los parámetros urbanos establecidos por el Metroplan.

Específicamente en cuanto al área en estudio, se puede decir que las urbanizaciones maringaenses atienden a las dimensiones mínimas de los lotes y de las calles establecidas por las legislaciones bajo las cuales fueron aprobados. Lo mismo no ocurre en Sarandi, donde el Parque Alvamar II y el Jardín Tropical poseen lotes de dimensiones menores que las legales⁶. Sin embargo esos no son urbanizaciones irregulares porque, en 1996, la Cámara Municipal de Sarandi autorizó al Ejecutivo a regularizar todos los loteos que estuviesen en desacuerdo con la ley de subdivisión del suelo. Así, fueron regulados e incorporados a la malla urbana zonas como las citadas, cuyos lotes son de dimensiones de alrededor de 180,00m² al revés de los 300,00m² exigidos por ley.

Además de la posibilidad de infringir la ley, otra ventaja en localizar una inversión inmobiliaria en Sarandi está en la rentabilidad del número de lotes producidos por hectárea. Como, legalmente tanto en una ciudad como en otra los lotes deben tener las mismas dimensiones mínimas, la rentabilidad queda por cuenta de la reducción del perfil transversal de las calles. Un estudio hipotético de subdivisión del suelo con lotes de 300,00m² y calles de 12,00m de largo, comparado a lo otro estudio con calles de 16,00m, mostró que la diferencia entre las calles permite un aumento de casi un lote por cada hectárea. Tal aprovechamiento, acompañado de una reducción en la cantidad y calidad de la infraestructura exigida en un determinado espacio de tiempo, redujo el costo por unidad de lote y en consecuencia, el valor de venta de este⁷.

CUADRO 2. Áreas* del terreno, equipamientos comunitarios y el aprovechamiento de cada sector

Ciudad	Loteos	Terreno (hectárea)	Equipamiento Comunitario (hectárea)	% Equipamiento Comunitario (%)	Aprovechamiento (lotes/hectárea)
MARINGÁ	Cj. Guaiapó	73,0	5,0	16,0	16,5
	Cj. Habitacional Itatiaia	13,4	0,7	5,0	18,1
	Jd. Atlanta	12,7	1,4	11,0	20,3
	Pq. Residencial Ibirapuera	3,7	0,4	11,0	21,5
SARANDI	Jd. Nova Independencia II	49,6	8,0	16,0	22,6
	Jd. Tropical	16,0	0,4	2,5	18,4
	Pq. Alvamar II	34,6	1,8	5,0	29,6
	Res. São José	31,2	5,0	16,0	18,2

Fuente: Mapa digital suministrado por la Prefectura del Municipio de Maringá

Mapa impreso suministrado por la Prefectura del Municipio de Sarandi

* Las áreas fueron calculadas a partir de los mapas en escala gráfica, por tanto sus valores son aproximados.

6 Fue tomada en consideración el área correspondiente a la mayoría de los lotes, y no la media de los lotes.

7 Existen otros factores que pueden venir a valorizar o desvalorizar el terreno, entre ellos la propia especulación inmobiliaria, con todo estamos empeñados en un análisis único sobre los aspectos legales de formación del espacio urbano.

El aumento del número de lotes provoca una densificación poblacional, que, a su vez, debería condicionar el área destinada a equipamientos urbanos y comunitarios. Más no es esto lo que demuestra el Cuadro 2. Salvo algunas donaciones de áreas del fondo del valle (área próxima a arroyos o ríos) para equipamientos comunitarios que completan el 16% de la subdivisión del suelo, todas las demás urbanizaciones, con mayor o menor aprovechamiento del suelo, mantienen un área mínima de equipamientos equivalente a 10% o menos.

Las áreas donadas a la municipalidad, como en el caso de Residencial Sao José y Jardín Nueva Independencia II, sobrepasan el mínimo exigido en la ley, con todo se debe tomar en cuenta su localización y real destino. Ambas son fondos de valle, con declives acentuados y localizadas al final del barrio, ocasionando la subutilización del equipamiento público implantado. Específicamente el área para los equipamientos comunitarios que deberían servir a los moradores del Jardín Nueva Independencia II fue traspasada, o mejor, donada a una asociación privada (Ver cuadro 2).

La diferencia espacial y también socioeconómica entre los municipios en cuestión, se acentúa aun más cuando, en urbanizaciones de carácter social, como el Conjunto Guaiapó en Maringá, son mantenidos los mismos parámetros mínimos para la subdivisión. Una urbanización de interés social en Sarandi tiene su costo reducido porque, legalmente, es permitida la reducción en los parámetros de infraestructura para subdivisiones de interés social.

5. Consideraciones finales

Los parámetros de subdivisión del suelo urbano de Maringá y Sarandi se mantuvieron semejantes a lo largo de las décadas de 1980 y 1990. La infraestructura y actual morfología de las urbanizaciones en estudio de ambos municipios deberían, por tanto, presentar características próximas, sin embargo eso no es lo que de hecho se ve. Lo que nos lleva a afirmar que los parámetros urbanísticos no son los únicos a dictar la calidad del espacio urbano. Intereses económicos del sector inmobiliario, acompañan a los intereses políticos ignorando la legislación urbana, creando una ciudad paralela a la legalmente idealizada.

La legislación más detallada, objetiva y, por ende, más exigente torna las inversiones en Maringá más costosas, diferente a lo ocurrido en la otra ciudad. La estrategia de clases poseedoras del monopolio de la tierra y de los sectores inmobiliarios se concretiza dentro de esa estructura, donde la valorización de los lotes en Maringá se hace, entre otros factores, por la creación de áreas con menor calidad urbanística en la ciudad conurbada de Sarandi. Este punto reafirma el carácter de un espacio y de una sociedad periférica a Maringá, oriunda de políticas urbanas que resguardan los intereses privados en perjuicio de los colectivos.

BIBLIOGRAFIA

- BELOTO, Gislaine Elizete. 2003. Desenvolvimento regional face às políticas de produção do espaço urbano: considerações sobre a conurbação Maringá-Sarandi. Maringá. Monografia (Especialización en Desarrollo Regional) - Universidad Estadual de Maringá.
- LAMAS, José M. R. Garcia. 2000. Morfologia urbana e desenho da cidade. 2ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- LEFEBVRE, Henri. 2001. O direito à cidade. trad. Rubens Eduardo Frias. Sao Paulo: Centauro.
- LEFEBVRE, Henri. 1999. A revolução urbana. trad. Sérgio Martins. Belo horizonte: UFMG.
- REGO, Renato Leão. 2001. O desenho urbano de Maringá e a idéia de cidade-jardim. Acta Scientiarum - Human and Social Sciences. Maringá: Universidad Estadual de Maringá, v.23, n° 6, p.1569-1577.
- VILLAÇA, Flávio. 2001. Espaço intra-urbano no Brasil. Sao Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute.



Maringá y su activo crecimiento inmobiliario, no siempre compatibles con la legislación urbana.