

Brasil

Roberto SEGRE

Coordinador PROURB-UFRI. Rio de Janeiro

UNA MINIESCALA EN EL PLANEAMIENTO BRASILEÑO

La dinámica de la planificación urbana en el Brasil estuvo siempre asociada al desarrollo de las grandes ciudades. Sólo recientemente, con la creación del Ministerio de las Ciudades y la promulgación del Estatuto de las Ciudades (2001) se estableció la obligatoriedad del Plan Director para los municipios urbanos con más de veinte mil habitantes; comienza a prestarse atención a los miles de asentamientos de pequeña escala —entre los más de cinco mil municipios existentes— distribuidos por los estados que componen el sistema federal brasileño. Es de imaginar que si resulta difícil aplicar principios más o menos rigurosos de planeamiento en las ciudades tradicionales con una estructura consolidada, y a su vez intentar regular y corregir las extendidas periferias espontáneas; menos aún lo es en pequeños poblados distantes de los centros metropolitanos, que además no cuentan con los técnicos especializados para acometer un plan urbano, debido a que urbanistas y planificadores residen básicamente en las principales ciudades del país. Además, para lograr estas intervenciones, sería indispensable la existencia de una voluntad política y una sensibilidad hacia el trabajo técnico especializado por parte de la administración municipal, características poco comunes en Brasil. En general, las iniciativas positivas de planificación y diseño urbano materializadas a lo largo del siglo XX, surgieron de la conjunción de políticos iluminados quienes encargaron los proyectos a profesionales de prestigio, y a la presencia de arquitectos y urbanistas en los cargos públicos. La serie de casos excepcionales se inicia con el presidente Rodrigues Alves quien nombró al ingeniero Francisco Pereira Passos, alcalde de Río de Janeiro (1902-1906), responsable del radical proceso de modernización de la capital. Ejemplo seguido por el ingeniero Francisco Prestes Maia, alcalde de San Pablo (1938-1945) y en Río por el alcalde Antonio Prado Júnior, quien invitó a Donat Alfred-Agache (1926) a elaborar el primer plano director urbano; y posteriormente en los años sesenta por Carlos Lacerda, gobernador del Estado de Guanabara, impulsor de un nuevo proyecto elaborado por Constantino Doxiadis para la capital carioca.

A escala nacional el ejemplo paradigmático resultó Juscelino Kubitschek, quien desde su cargo de alcalde de Belo Horizonte hasta el de presidente del Brasil, se relacionó íntimamente con Oscar Niemeyer, autor de importantes obras en aquella ciudad y luego, con Lucio Costa, mentor de la nueva capital, Brasilia (1960). Más recientemente, cabe citar al conocido arquitecto Jaime Lerner —primero alcalde de Curitiba y posteriormente gobernador del Estado de Paraná, y presidente de la UIA (2005)—; al arquitecto João Sampaio —secretario de Urbanismo del alcalde de Niteroi, Jorge Roberto Silveira; quien luego asumió este cargo en el municipio—; al urbanista Jorge Wilhelm, secretario de Urbanismo de la alcaldesa Marta Suplicy, y Nabil Bonduki, secretario de Vivienda de la Alcaldesa Luiza Erundina, ambos en San Pablo; a la urbanista Erminia Maricato, subsecretaria del Ministerio de las Ciudades; al arquitecto Paulo Chávez Fernández, secretario del Patrimonio en la ciudad de Belén, Estado de Pará; y abriendo el presente siglo, a Lindberg Farias, alcalde del municipio de Nova Iguaçu en Río de Janeiro, quien acaba de invitar (2005) a un equipo de 15 conocidos equipos de profesionales cariocas para un ambicioso proyecto de planeamiento urbano.

No cabe aquí enumerar las iniciativas positivas llevadas a cabo por estos profesionales en las dos últimas décadas del siglo pasado —en la mayoría de los casos, materializadas en las grandes ciudades brasileñas—, que comprenden propuestas de planeamiento general; la creación de infraestructuras técnicas y viarias; las soluciones formuladas para resolver el agudo problema de la vivienda; la mejoría de las condiciones de vida en las duras periferias y el rescate de las áreas urbanas decadentes u obsoletas para su reutilización con nuevas funciones sociales. Sin embargo, han tomado fuerza, ante la crisis de la planificación globalizadora, las intervenciones parciales y sectoriales con alcances limitados a un territorio específico. Es lo que se aspira concretar en Nova Iguaçu, un municipio “duro” de la zona norte del área metropolitana de Río de Janeiro —con 900.000 habitantes, en su mayoría proletaria y de clase media baja—, cuya población total supera los 11 millones. El espacio periférico del municipio está configurado por una alternancia de áreas rurales y urbanas, conformando una estructura

polinuclear sin fuertes articulaciones entre sí, con una arquitectura definida por la autoconstrucción de los usuarios y sistemas viales e infraestructurales caóticos y de fuerte presencia física, al situarse dentro del principal eje de conexión de Río de Janeiro con el resto del país. El proyecto, apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo, consiste en recuperar la identidad cultural y funcional del municipio perdida por la arbitrariedad de los asentamientos espontáneos, el desorden urbano y la fealdad arquitectónica. Al fortalecer los equipamientos sociales de los barrios dispersos y con cierta autonomía estructural dentro del territorio, se desea materializar la original iniciativa del “barrio escuela” —equipado con los servicios básicos de educación y salud pública, complementados con cinematógrafo, biblioteca, centro cultural y de informática, piscina, campo deportivo—, trasladando a escala urbana los enunciados pedagógicos de Paulo Freyre, tendiente a lograr la cohesión social de la comunidad. A su vez, quedarían establecidos corredores culturales urbano-rurales, que recuperarían monumentos, elementos funcionales obsoletos —por ejemplo, las viejas estaciones de ferrocarril desactivadas, convertidas en núcleos de información histórica—, y las cualidades paisajísticas del territorio rural, poco valorizadas hasta el presente. Los arquitectos contratados por la municipalidad, tienen a su cargo el proyecto de estos nuevos equipamientos culturales, cuya calidad de diseño rescataría la calidad ambiental desaparecida con el anonimato y el desorden existente.

Dentro del conjunto de iniciativas urbanas fragmentarias que se llevaron a cabo en Brasil desde la década de los años noventa, jugó un papel esencial la figura del arquitecto-urbanista carioca Luiz Paulo Conde (1934). Al ocupar el cargo de secretario de Urbanismo en el gobierno municipal de César Maia (1993-1996), tuvo la iniciativa de crear los programas de *Rio-Cidade* —dinamizador de los centros de barrios en diferentes áreas de Río de Janeiro—, y de *Favela-Bairro* —para integrar las *favelas* a la estructura de la ciudad formal, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo—; programa orientado por Sérgio Magalhães, desde la Secretaría de Vivienda, creada a tal efecto. Proyectos articulados dentro del Plano Estratégico de la ciudad, pero al mismo tiempo basados en intervenciones puntuales que se intensificaron al asumir el cargo de alcalde en la gestión 1997-2000. Gestión exitosa, al transformar y recuperar los espacios públicos de 17 barrios de la ciudad, y mejorar los servicios, las infraestructuras y el diseño de los ambientes de vida social de más de un centenar de *favelas* cariocas.

Al finalizar sus responsabilidades administrativas, Conde y su equipo de trabajo fundaron la ONG *Vivercidades* (2000), orientada

hacia la capacitación y desarrollo de políticas públicas urbanas y regionales, con el fin de colaborar con los pequeños municipios en la elaboración de sus planes directores, aprovechando la experiencia acumulada durante la década anterior. Entre los diversos proyectos llevados a cabo, sobresale el estudio ecológico y ambiental de la Lagoa de Iriry, en el municipio de Río das Ostras, en el Estado de Río de Janeiro (2002), cuya preservación incluía su utilización como parque cultural, equipado con un conjunto arquitectónico formado por un teatro, área de exposiciones y espacios públicos de recreación. También fue elaborado el plan estratégico de la ciudad de Marabá —de 200.000 habitantes—, en el Estado de Pará, a solicitud de la *Companhia Vale do Rio Doce*, la principal empresa de explotación minera del país. Sin embargo, en una acción conjunta entre esta empresa y la alcaldía de la ciudad Canaã dos Carajás —que significa “Tierra Prometida”—, en el Estado de Pará, se concretó un ambicioso plano director, que comprendía desde la previsión del desarrollo futuro de la ciudad, sus infraestructuras básicas y el diseño arquitectónico de algunos de los principales servicios sociales fundamentales.

Esta región del Estado de Pará es una de las mayores productoras de mineral de hierro, oro, bauxita y manganeso del país. En 2002, se inició la implantación del “Proyecto Sóssego” para la extracción de cobre en la Sierra de Sóssego, en el municipio de Canaã dos Carajás, llevada a cabo por una subsidiaria de la *Companhia Vale do Rio Doce*, la *Mineração Serra do Sóssego* (MSS), en una planta inaugurada en 2004. Para su funcionamiento fue prevista la generación de 3.000 empleos directos e indirectos, generadores del desarrollo económico de la región. Ante la necesidad de radicar en este territorio a los trabajadores manuales y administrativos de la empresa, la ONG de Conde fue llamada para asesorar la necesaria implantación urbanística. La primera sugestión fue de evitar a toda costa la creación de una *company town* aislada, y de insertar las nuevas viviendas de funcionarios y operarios y los indispensables servicios sociales en el contexto de la pequeña ciudad de 11.000 habitantes. Este núcleo, precario y de crecimiento desordenado, se había consolidado a partir del desarrollo agrícola y ganadero de la región. La presencia de la empresa minera, se convierte en el motor del desarrollo urbano, en el que se articulan las necesidades de la iniciativa privada con el gobierno municipal y la participación comunitaria, en un diálogo fortalecedor de los vínculos entre la población tradicional y los nuevos habitantes. En un ámbito de construcciones espontáneas, sin áreas verdes espacios públicos, con escasas infraestructuras y servicios sociales, calles de tierra y viviendas de madera, la elaboración de un Plan

Urbanístico, significó un cambio radical en la configuración física de la ciudad, en la consolidación de un equipamiento infraestructural básico, y en la presencia de proyectos paisajísticos y arquitectónicos realizados por profesionales cariocas de renombre: la diseñadora paisajista Lúcia Costa, perteneciente al *staff* de profesores del PROURB, de la Universidad Federal de Río de Janeiro, y el arquitecto italiano radicado en Brasil, Mauro Neves Nogueira, también profesor de la Facultad de Arquitectura de Río, y autor de los simples y contextualizados proyectos de las escuelas y hospitales modelos.

El equipo bajo la dirección de Conde realizó los estudios básicos para el desarrollo urbano de las próximas décadas, el sistema vial y de áreas verdes, la localización de las obras sociales prioritarias, el abastecimiento de agua, el sistema de recolección de basura y del área de relleno sanitario, la creación de normas de zonificación y una legislación urbana a ser aplicada por la alcaldía, para controlar la habitual especulación de la tierra surgida de las mejoras realizadas por el poder público. Proyectos basados en los estudios, tanto ecológicos como de la dinámica

socioeconómica de la población, para lograr la aplicación de los principios de sustentabilidad y de participación popular en la ejecución de las iniciativas constructivas. Desde el inicio de la elaboración del plan urbano (2002) hasta ahora (2006), la ciudad ha cambiado radicalmente de aspecto con la concreción de las principales arterias del trazado vial, la presencia de las áreas verdes, y la construcción de las escuelas y el hospital modelo, la casa de cultura y la configuración del nuevo barrio para los funcionarios de la empresa minera. De esta manera, se evidenció la posibilidad de una articulación creadora entre la empresa privada, el poder público, los partidos políticos, la participación ciudadana y los profesionales de prestigio, cuyo objetivo es concebir un ambiente urbano y arquitectónico de alta calidad funcional y estética —aún en condiciones de precariedad económica—, que establezca parámetros estructurales válidos del entorno construido, que no hipotequen el nivel de vida de las generaciones futuras.

Río de Janeiro, enero de 2006.

Italia

Federico OLIVA

Profesor de la Universidad Politécnica de Milán

DE NUEVO UN APLAZAMIENTO (EN LA SOMBRA)

La 25.^a Legislatura se ha cerrado sin la aprobación de una ley orgánica del Estado de reforma de toda la materia urbanística o del “gobierno del territorio”, según la dicción más actualizada. Respecto a la Legislatura anterior —caracterizada por una mayoría y un gobierno de centro—izquierda, donde la reforma no había pasado de la Comisión competente, sin ni siquiera llegar a la cámara, en esta última Legislatura, con una mayoría y un gobierno de centro-derecha, la reforma ha sido votada al menos por una de las dos cámaras del Parlamento, el Congreso de los Diputados (junio de 2005), demasiado tarde para que también el Senado pudiese aprobar la ley, aportando las enmiendas requeridas no sólo por la política, sino también por la cultura urbanística italiana que, precisamente por esto, ha considerado no la aprobación de la Ley como un resultado no del todo negativo.

Esta situación se mantiene desde 1962, año en que el Parlamento no consiguió aprobar la mejor

propuesta a la ley de 1942, porque faltaban las condiciones políticas en una Italia entonces dividida en dos bloques políticos contrapuestos pero con mayoría conservadora y donde el peso de la renta inmobiliaria estaba determinado por la economía y, por tanto, en las elecciones políticas de fondo del País. De aquel aplastante rechazo (la ley fue retirada por el Gobierno y el ministro competente públicamente reprobado) la cultura urbanística se recuperó tan sólo en el decenio siguiente, el de los años setenta, un periodo políticamente difícil caracterizado por matanzas y terrorismo, en el que sin embargo el consecuente clima de “unidad nacional” concedió la aprobación de una serie de reformas parciales que generaron la ilusión de poder alcanzar un resultado global a través de pequeños pasos y algún compromiso político. Una ilusión rápidamente desaparecida en 1980, tras los reveses de la primera sentencia del Tribunal Constitucional, que ponía de manifiesto las contradicciones de un régimen jurídico del suelo que, a través de los planes y la legislación sobre expropiación entonces vigente, no garantizaba a los propietarios del suelo la