



BRASILIA & CIUDAD OLIMPO,

○ AREA METROPOLITANA?

por Fernando de Terán

El enorme interés y expectación con que fue seguida en todo el mundo la singular experiencia brasileña de creación de una nueva capital, tuvo su reflejo en España a través de varias publicaciones y comentarios que convirtieron a Brasilia en un tema de apasionante polémica en algunos medios profesionales.

Siendo aún estudiante, publiqué en 1960 en la revista «Estudios Geográficos», de Madrid, un breve trabajo sobre la nueva ciudad, en el que saludaba con gran interés esta operación de geografía política y humana, de la cual decía así:

«Este antiguo proyecto tiene por fin responder a las necesidades crecientes de la nación de acondicionar las vastas regiones del interior, apenas pobladas y desaprovechadas en cuanto a sus posibilidades naturales, encauzando hacia ellas la inmigración, aumentando las posibilidades económicas del país y abriendo al mercado y al progreso técnico nuevas y fértiles tierras brasileñas, que, pobres en mano de obra, viven cerradas sobre sí mismas. El traslado de la capital al interior desplazará parte de la población, concentrada en el litoral, hacia las regiones del Oeste. Brasilia puede, pues, considerarse como una vía abierta por el Estado brasileño destinada a atraer y dirigir las emigraciones humanas. Por otra parte, el traslado tiene por objeto reforzar la unidad del país y ganar para su Gobierno un clima político

de mayor serenidad, lejos de las pasiones de la gran urbe cosmopolita de Río, pareciendo seguir lo que ya en 1810 escribiera Veloso de Oiveira acerca de que las deliberaciones del Gobierno deberían estar libres del continuo bullicio de la confusa aglomeración de gente» (1).

Y añadía que «la fundación de la ciudad no era producto de una planificación regional previa, sino que llegaría un momento en el que la propia ciudad daría nacimiento al desarrollo de una región, tal como lo preveía Lucio Costa».

Ese momento ha llegado ya. La ciudad ha producido en veinte años unos efectos sobre un amplio territorio: el «área de influencia directa de Brasilia», que aparece como una región en formación con una problemática característica propia, cuya organización admite enfoques alternativos y estrategias diferenciadas según los objetivos que se deseen alcanzar.

En qué medida puede decirse que la realidad ha respondido a las previsiones y hasta qué punto puede hablarse hoy de desarrollo planificado de una región, son cuestiones que incitan poderosamente la curiosidad de cualquier planificador puesto en contacto con tan singular experiencia, que le llevan a trascender la simple observación de

(1) Fernando de Terán: «Brasilia». En el n.º 79 de «Estudios Geográficos» Madrid, 1960.

una realidad visible que se ofrece ante sus ojos, con unas características también bastante insólitas, por otra parte.

Afortunadamente, se cuenta con la existencia de una notable cantidad de trabajos producidos en los últimos años, acerca de muy variados aspectos de la problemática suscitada por el desarrollo de Brasilia. Constituyen una bibliografía muy amplia que indica que se ha meditado mucho, desde distintos campos de la ciencia regional, y demuestran que los científicos brasileños, economistas, geógrafos, sociólogos, etc. han dedicado una atención preferente y provechosa a este tema.

Todo esto hace que el observador extranjero, que conoce en parte esa bibliografía y la existencia de ese conjunto de reflexiones, no pueda evitar sentir un ligero pudor de opinar sobre el mismo tema, con menos conocimiento de los problemas concretos, aunque pueda aportar desde su propia experiencia, otras formas diferentes de enfocarlos y hacer consideraciones críticas que puedan servir de ayuda, al contemplar la experiencia brasileña desde otros ámbitos políticos y culturales.

El deseo de colaborar en la medida mayor posible, para la mejor aclaración de los problemas planteados, justifica que, en un determinado momento, aceptase la amable invitación de las autoridades brasileñas, para participar en un debate sobre la situación y el futuro de Brasilia, que resultó altamente interesante (2).

En las líneas que siguen, he reunido una serie de observaciones personales, surgidas al contacto directo con la realidad de Brasilia, junto con una síntesis de la postura que mantuve en aquella ocasión en relación con los problemas suscitados precisamente por la divergencia entre las previsiones que ampararon la creación de la ciudad, y el proceso de desarrollo real que el hecho ha provocado, ya que durante las primeras etapas del proceso de urbanización, se produjeron una serie de hechos inesperados o no suficientemente previstos que obligaron a modificar el plan inicial, a fin de evitar la proliferación desordenada de núcleos de población inmigrante, desarrollándose un proceso de suburbanización semiplaneada que llevó a la formación de núcleos periféricos, las llamadas «ciudades satélites», donde se localizó desde entonces una importante población de bajo nivel de renta, dependiente del mercado de trabajo de la ciudad.

Por otra parte, la periferia urbana se ve afectada por la acción de inmobiliarias y financieras que transforman rápidamente el suelo agrícola, y más allá, los estudios realizados permiten comprobar que se ha empezado a producir un proceso de estructuración del espacio, bajo la influencia de Brasilia, que puede considerarse como el principio de la organización de una región.

En este punto surgen una serie de preguntas lógicas:

¿Hasta qué punto esta situación real difiere de la prevista y por qué se ha producido la desviación?

¿Hasta qué punto la diferencia es negativa o puede llegar a serlo?

¿Debe aceptarse la desviación o debe actuarse para corregirla?

Los estudios existentes proporcionan elementos suficientes para contestar objetivamente a la primera. Las otras implican la formulación de juicios de valor basados en el concepto que se tenga del papel futuro de Brasilia y de lo que se desee que sea la ciudad. Y ahí surge un importante dilema, entre una visión de Brasilia como ciudad puramente administrativa, descargada de toda función ajena a su vocación de capitalidad federal, y otra visión de la ciudad que acepta el hecho de que también es, o va a ser, una capital regional y que, como tal, no puede rehusar el desempeño de otras funciones. Pero como vamos a ver a continuación, el dilema de Brasilia es una discusión bastante teórica, puesto que no sólo el desarrollo real no ha respondido hasta ahora a las previsiones de la planificación, si no que el proceso desencadenado por la creación de la capital, aparece también hoy, y de cara al futuro, como bastante inasequible a un tratamiento planificador eficaz, por lo que, en gran medida, el futuro de Brasilia no puede verse más que a la luz de la extrapolación de las tendencias espontáneas actuales.

«E assim que, sendo monumental é também cômoda, eficiente, acolhedora e íntima. E ao mesmo tempo derramada e concisa, bucólica e urbana, lírica e funcional» (3). Así veía Lucio Costa la ciudad que él había imaginado, según lo expresaba en la memoria presentada al concurso de 1957, del cual iba a arrancar la conversión de su sueño en realidad. Pero ¿responde la realidad actual a aquella visión anticipada por el arquitecto brasileño?

Casi acabada a los veinte años de su fundación, Brasilia es un caso interesante de nueva capital, desarrollada vertiginosamente de acuerdo con un modelo prácticamente inalterado en sus previsiones formales fundamentales, sin que el paso de la historia haya podido aún complementarlas, deformarlas o enriquecerlas con la superposición de elementos añadidos, incorporados, ajenos a la idea inicial, que se percibe así con todo su brutal esquematismo. El plano profusamente divulgado, la imagen de la planta universalmente conocida, de formas simples y rotundas, afirmadas por tintas planas, es evocada directamente por la visión de la realidad. Tal es la fidelidad y correspondencia. Y esta patente identidad se hace más perfectamente asequible gracias a la simplicidad general, ya que se asiste en Brasilia a una materialización, a escala natural, de una idea brillante sugerida tan sólo a través de un esquema sumario, que nunca llegó a desarrollarse en detalle, que nunca llegó a constituir un verdadero plan. Simplicidad recalada ya por el autor («a solução apresentada é de fácil apreensão, pois se caracteriza pela simplicidade e clareza do risco original») y valorada por el jurado del concurso («seus elementos podem ser prontamente apreendidos: o plano e claro, direto e fundamentalmente simples»).

Pero esa fidelidad al modelo inicial, esa falta de elementos añadidos, perturbadores o enriquecedo-

(2) Seminario para o Planejamento Governamental de Brasilia. 1976.

(3) Lucio Costa: «Relatório do Plano-Piloto de Brasília». Recogido en «Seminário de Estudos dos Problemas urbanos de Brasília». Senado Federal. Brasília, 1974.



Brasilia ¿ciudad Olimpo, o área me- tropolita- na?

res, permite una inmediata verificación e identificación de los fundamentos teóricos a los que el modelo obedecía, ya que éste, a su vez, era extraordinariamente fiel a la herencia del racionalismo y a la poética (retórica y gráfica) de Le Corbusier. Porque Brasilia ofrece un muestrario completo de todos los grandes tópicos, que fueron dogmas brillantes y afirmaciones polémicas, característicos de un cierto momento de la cultura urbanística universal que el proyecto de Lucio Costa recogía aún, un poco tardíamente ya, como en una depurada y casi póstuma síntesis de homenaje. Aún no se había desencadenado abiertamente la reacción, apoyada en la demoleadora crítica de los años sesenta. Por eso resplandecen allí, en toda su pureza y en su más completa y espectacular realización, los principios teóricos de la ciudad racionalista: la zonificación urbana a ultranza, con una radical segregación de usos del suelo y una inequívoca y clara localización de cada elemento; la independencia de circulaciones y el desarrollo, con todas sus consecuencias, de un sistema viario sin cruces, para asegurar la fluidez de tráfico automóvil, que lleva a largos recorridos y a un despliegue de enlaces a diferente nivel servidos por puentes y tréboles; la claridad y la elementalidad funcionales, correspondiéndose con la simplicidad de los trazados y la pureza formal; la eliminación de las limitaciones y cierres del espacio, que aparece tratado en forma absolutamente abierta, continua e indefinida, como correspondía a la ciudad-parque, en la que, de acuerdo con la estética racionalista, se yerguen los edificios independientes y aislados como formas puras, aspirando a ser válidas por sí mismas, sin referencias a las circundantes, sin nexos ni articulaciones de continuidad o resonancia, rotundas en su geométrica simplicidad gestáltica o en su epidérmica envoltura decorativa de curvas suaves. Pero precisamente en este punto sí que puede señalarse una cierta aportación del proceso constructivo a la pura concepción urbanística inicial. Porque el plano, no sólo se ha materializado en vías de circulación entre grandes praderas, sino que se ha poblado de arquitectura. Los edificios han venido a ocupar el sitio precisamente reservado para ellos, pero con sus formas propias no totalmente previstas. Y esta ocupación ha proporcionado una determinada apariencia visual que, en parte esperable, por implícita en todo el contexto cultural de que procedía el modelo de Costa, pero que en otra buena medida ha resultado un tanto sorprendente como consecuencia de la personal evolución de Oscar Niemeyer, al hacerse cargo de todos los edificios singulares que más contundentemente configuran la imagen de la ciudad. El resto está formado, demasiado frecuentemente, por auténticas «áreas grises», en las que la verdadera arquitectura no está presente. Los sectores comerciales, hotelero y burocrático, por ejemplo, son conjuntos de paralelepípedos en los que la actividad creadora sencillamente no aparece. Tal es su banalidad y vulgaridad, a pesar de los buenos materiales.

Así pues, en términos generales, la correspondencia entre la realidad y el modelo, y entre éste y el cuerpo doctrinal inspirador, hace de Brasilia una realización antológica de esa doctrina, lo que

permite la verificación y contraste de las hipótesis básicas de la misma, al haber sido materializadas y ofrecerse así al análisis. Por ello, el observador actual puede hacer, además, nuevas constataciones de coherencias, de correspondencias y hasta de nuevas fidelidades, al verificar ahora las existentes entre las características fundamentales de Brasilia y el amplio conjunto de juicios, valoraciones y apreciaciones generales que sobre ella se han hecho y las de este conjunto crítico con el nuevo contexto cultural general en que se inscribe, obedeciendo a una nueva ortodoxia casi obligatoria. Es toda una historia sabida de antemano, que se va corroborando por partes sin sorpresas. En el principio fue un plano, cuya concepción remitía inequívocamente a un determinado contexto teórico y cultural muy preciso. Al construirse la ciudad en exacta correspondencia con él, aparece una realidad en la que se materializa fielmente aquel contexto cultural, lo que permite entonces verificar su validez real. Al mismo tiempo, la evolución de la teoría urbanística, apoyándose en esa y otras muchas verificaciones semejantes, produce una nueva situación cultural, crítica respecto a aquella en que se fundamentaba la idea inicial. La crítica de Brasilia aparece entonces en correspondencia fiel con la nueva situación cultural y se despliega ampliamente y plenamente justificada, incorporando todos los nuevos tópicos de la misma: sacrificio de la ciudad al automóvil con aumento inmoderado de recorridos y de consumo energético; desprecio o ignorancia del peatón; desarticulación inconveniente y forzada de la normal y enriquecedora superposición y mezcla de usos del suelo y de actividades, generadora de animación social y ambiental; esquematismo funcional, empobrecedor también de la vida urbana normal; destrucción del paisaje urbano, que necesariamente es acotado y definido arquitectónicamente, configurado como secuencias ambientales y entendido como continente espacial de la compleja multifuncionalidad que produce la agregación espontánea de las actividades humanas; desaparición de la escena urbana entendida como lugar de encuentro y de estancia placentera, a consecuencia de la exaltación de la forma arquitectónica aislada, visualmente autónoma, rodeada de vacío urbano, buscando sólo los efectos de una monumentalidad que siembra la ciudad de hitos aislados, frente a la riqueza formal de la complejidad de la arquitectura-trama, en la que cada edificio es sólo parte del conjunto. Se trata, pues, de una crítica que permite afirmar, exagerando poco, que Brasilia no es una verdadera ciudad sino sólo arquitectura entre carreteras y praderas, juicio que no resulta excesivamente agresivo, si se recuerdan las palabras finales de la memoria de Lucio Costa: «de una parte técnica rodoviaria; de otra, técnica paisajística de parques e jardins».

Sí, efectivamente, la realidad permite al observador instalado críticamente en esa nueva actitud cultural de reivindicación de los ingredientes de lo urbano, ignorados o preteridos por el racionalismo, una gozosa y reconfortante corroboración de sus puntos de vista, sin más que pasear por la ciudad. Y en primer lugar, porque le costará hacerlo. Se extenuará solitario en unos enormes recorridos



Plano general de Brasília (Departamento de Turismo do Governo do Distrito Federal).



Li eje monumental. En pricier tcrzzino puede verse los cominos impreristamente abicnos por los peartones. La ciudad suerficada al trafico.



Sistenu de circulucidn sin interferencias gracias a los cruces a desnivel, los grandes recorridos y el consumo de gasolina.



Lu «plutu/orma rodoriaria». un cruce a tres nireles en el corazón de la ciudad.



Insolidaridad v bunulidad de la arquitectura general.

sin apenas atractivo alguno para la marcha, con la panorámica de fondo invariable, sin acompañamiento visual próximo, caminando frecuentemente sobre hierba o sobre asfalto. A veces por sendas preparadas con losas de hormigón, que no siempre se adecuan a los recorridos más lógicos y aparecen duplicadas y corregidas por sendas de tiers pelada, abiertas en la pradera por el paso real de pies humanos. Le acompañara un ruido de tráfico rápido incesante que no es el característico de las ciudades, sino de las carreteras en campo abierto. Normalmente encontrara pocas personas caminando como el, hasta que llegue a las áreas residenciales. Aquí cambia bastante el panorama. La ciudad se humaniza. Su vocación de obra de arte se desarrolla a través de disposiciones menos abrumadoras que en el gran eje monumental. El espacio central ajardinado de las «supercuadras» es amable y atractivo, frecuentemente de alta calidad ambiental dada por la jardinería, y animado por juegos infantiles. Las escuelas, las iglesias, los cines, salpican los espacios entre cuadras afirmando, también ellos, su individualidad arquitectónica. Solo aparece la contigüidad constructiva, y con ella una cierta referencia a la imagen visual de la ciudad tradicional, en las pequeñas calles comerciales, especialmente acondicionadas y localizadas al margen de los bloques de viviendas, ya que las plantas bajas de éstos han sido sistemáticamente eliminadas en constante homenaje a Le Corbusier, lo cual suprime más aún las barreras visuales y puede así el espacio manifestarse continuo y transparente al nivel del viandante por debajo de la arquitectura.

Logicamente, el observador no tiene más remedio que recurrir al automóvil si quiere conocer la ciudad. Pero entonces, instalado y a en la escala espacio-temporal adecuada, circulando con fluidez ininterrumpida, no le costara mucho completar ese conocimiento, puesto que todo esta elemental, Clara, racional y esquemáticamente dispuesto. Las formas y los trazados son simples y geométricos. Todo esta inmediatamente patente y agota desde el primer momento su capacidad de incitación o curiosidad. En un sector aparecen todos los hoteles, en otro las principales oficinas privadas, en otro los ministerios, en otro las embajadas... cada edificio es una unidad independiente, sin superposiciones, una forma simple (salvo en casos muy excepcionales como el de la embajada española que busca todo lo contrario) contenida en su parcela correspondiente, rodeada de pradera o jardín. La ambigüedad o la duda no son posibles. La sorpresa parece descartada.

Pero „donde esta la gente?. La gente, en todas las ciudades, esta en la calle. Pero en Brasilia no hay calles, salvo los pequeños tramos comerciales aislados ya aludidos. Y las plazas han sido sustituidas por enormes explanadas sin límites visuales, en las que los minúsculos humanos no se detienen mucho tiempo. La poética racionalista que condona la calle, ha dejado a Brasilia sin lugares urbanos de encuentro colectivo. Ni siquiera se introdujo en el proyecto un «corazón de la ciudad», a la manera tardíamente reivindicada por los CLAM, que evidentemente no puede ser suplido por el gigantesco nudo circulatorio central, con sus plataformas, sus diferentes niveles, su estación de auto-



Paralelismo y repetición sistemáticos de los Ministerios.



Turistas y pobres ante la catedral.



El palacio de Iunaraty, rata de las más cuidadas creaciones de Niemeyer con jardinería de B u'le Marx.



Palacio del Congreso.

buses y sus grandes edificios comerciales. Por ello resulta divertido descubrir los escasos e inesperados puntos de encuentro, de concentración y de contacto humano, surgidos espontáneamente fuera de toda previsión o deliberada búsqueda proyectual.

La torre de la televisión, concebida desde el primer momento como uno de los hitos que jalonan el eje monumental, y que se yergue sobre una ligera elevación del terreno, se ha convertido en visita obligada del turismo, puesto que el ascenso a su plataforma superior, permite una contemplación panorámica aérea del conjunto urbano. La parte inferior de esa torre, diseñada también por Niemeyer, está constituida por unos grandes muros de hormigón que soportan una primera plataforma donde hay un restaurante. El resultado, a nivel del terreno, es un espacio variado y parcialmente protegido, que es diariamente ocupado por una abigarrada multitud que pasea, habla, canta, hace música, juega con cometas, consume cacahuètes, coco, maíz tostado o bebidas embotelladas, al mismo tiempo que contempla, compra o vende toda clase de objetos de artesanía de dudoso gusto.

Pero a esta sorpresa por el hecho de encontrar inesperadamente este insólito lugar de bulente y animada presencia humana, se añade la que proporciona contrastar *el* tipo dominante de las personas allí reunidas, una vez excluidos los turistas, porque no hacen falta grandes dotes de observación para comprender que esta gente, por su aspecto y atuendo, no puede ser comodamente habitante de esta ciudad de funcionarios, de tan elevados estándares de vida como los que aparecen al recorrer la mayor parte de las supercuadras residenciales. Y es que aquí empieza a asomar la otra Cara, la Cara oculta de Brasilia, que obliga a saltar, de golpe, desde una problemática fundamentalmente estética a otra que es fundamentalmente ética.

De todos es conocido el hecho de que la construcción de la ciudad desencadenó una afluencia considerable de trabajadores que acudían de las regiones más pobres del país, muy a menudo con sus familias, constituyendo las llamadas «invasiones», que dieron lugar al nacimiento de diversos núcleos espontáneos de «favelas», situados en proximidad a las obras, e incluso a la llamada «Ciudad Libre», preparada oficialmente para dar acogida, durante las primeras etapas de construcción, a los célebres «candangos», para cuyo sudor, vertido de día y de noche, tuvo el presidente Kubitschek especiales palabras de agradecimiento, hoy grabadas en el mármol blanco de un singular monumento. Gracias a esa afluencia y a ese sudor, la ciudad ha quemado las etapas de su realización.

Pero los «candangos» estaban construyendo una ciudad que no iba a ser para ellos. Aquello iba a ser la gran capital nacional, el centro de las grandes decisiones políticas, el símbolo de la potencia nacional de un gran país cuya «alvorada» saludaba Kubitschek «con fe inquebrantable y una confianza sin límites no sea grande destino». Aquello era, además, una gran obra de arte a propósito de la cual, André Malraux, admirado, había proclamado «Ce qui commence a s'élever devant nous, c'est la première des capitales de nouvelle civilisation». Se trataba, pues, de la construcción de una especie de Olimpo monumental para albergar de



La gigantesca y vacía explanada llamada Plaza de los Tres Poderes.



Et amable interior de las cuadras residenciales.



Incomprensiblemente, muchos bloques de viviendas orientan sus habitaciones principales hacia los ejes de tráfico, y las zonas de servicio hacia el interior de las cuadras.



Una de las pequeñas calles comerciales.



Un lugar de encuentro y bulliçio humano fuera de previsión.

los Estados Mayores públicos y privados y de sus directos servidores. En 1960 llegaron los primeros 11.033 funcionarios del poder ejecutivo, 409 funcionarios del poder judicial y 572 diputados, a ocupar los marmóreos y vítreos palacios administrativos y las apacibles supercuadras residenciales. Y empezó también entonces el traslado de las sedes de las empresas privadas y de las embajadas.

Pero mientras tanto, el proceso de inmigración desencadenado por la emergente ciudad, convertida en mito nacional, había adquirido unas proporciones completamente inesperadas. Las «invasoes» continuaban. La «Ciudad Libre» había consolidado su personalidad de modo irreversible y contaba con abundancia de comercios, restaurantes, hospedajes, agencias bancarias y hasta fábricas de muebles. Se impuso así su supervivencia, a pesar de su proximidad a uno de los extremos de la ciudad, y en 1961 se convirtió por ley en «ciudad satélite» de Brasilia, con el nombre de Núcleo Bandeirante.

Ya anteriormente, la velocidad con que se habían presentado los problemas generados por la creciente afluencia de esta población de características tan poco adecuadas para integrarse como habitantes de la nueva capital, y la proliferación de los núcleos de «favelas», había merecido la atención oficial y de las damas de la alta sociedad, dando lugar a la creación de varias insólitas «ciudades satélites», a donde fueron trasladados los trabajadores, vendiéndoseles a bajo precio y largo plazo unas mínimas viviendas ya construidas, o bien lotes de terreno para que procediesen ellos mismos a la construcción por su cuenta. Taguatinga, a 25 Km. de la capital, recibió en 1958, sólo en los diez primeros días de su habilitación, una población de 4.000 personas. Sobradinho y Gama, a 22 y 23 Km. respectivamente de la capital, fueron creadas en 1960. La más reciente, Guará, a 13 kilómetros fue inaugurada en 1969. Algunas de estas «ciudades satélites» pasan hoy de los 100.000 habitantes (Taguatinga, Gama y Ceilandia) y entre las ocho existentes dentro del Distrito Federal, suman un total cercano al medio millón de habitantes en el censo de 1970 y que actualmente se estima próximo a los 700.000, lo cual excede con mucho a la población de la propia Brasilia, estimada actualmente en unos 250.000 habitantes.

Del impresionante ritmo de crecimiento demográfico del conjunto de estas «ciudades satélites», da idea el siguiente cuadro, que compara los datos del censo de 1970, con los estimados en 1976 por una publicación de esa fecha:

	1970	1976
Capital	152.785	250.198
Taguatinga	106.320	178.974
Sobradinho	38.988	59.332
Gama	71.556	135.643
Núcleo Bandeirante	11.133	19.384
Planaltina	18.484	42.211
Guará	4.408	95.515
Brazlandia	9.546	18.708
Ceilandia	83.629	123.866
TOTAL	518.541	923.822



- Datos de 1970: Fundação Universidade de Brasilia. Secretaría de Serviços Sociais: «Migração para Brasilia». Brasilia. Universidade. Mimeo. 1973.
- Datos de 1976: Jorge Motta e Silva: «Turismo no Distrito Federal». En «A historia de Brasilia». 11.ª Edição, Abril 1976 CR. Editora, pág. 13.
(Según datos que me fueron proporcionados directamente en la oficina de asistencia social de Ceilandia, la composición familiar media es de 8,2 personas. No existe control alguno de inmigración).

Estas llamadas «ciudades satélites» son núcleos de trazado planeado, que han crecido sobre una planta geométrica elemental. Las vías, generalmente aún no pavimentadas, definen manzanas cuadradas, repartidas en pequeños lotes, entre las que se reservan espacios para comercio, enseñanza, sanidad, diversión y culto. Cuentan con red de abastecimiento de agua (en algún caso de distribución racionada) y no siempre con red de evacuación ni de iluminación pública. La arquitectura (?) responde mayoritariamente a estándares ínfimos tanto en la monótona versión oficial seriada, como en la abigarrada mezcla de materiales, formas y colores con que se desenvuelve la construcción espontánea, si bien en algunos puntos se han construido bloques lineales de mejor calidad y consistencia y hasta en ciertos casos aparecen, en las periferias rurales, segundas residencias de habitantes de la capital, con la tipología inconfundible del chalet de fin de semana. En algunas de estas «ciudades satélites» se ha producido un cierto desarrollo industrial, siendo las fábricas de muebles, las metalúrgicas y las relacionadas con alimentación y bebidas, las más numerosas.

No es preciso señalar la gravedad del cúmulo de inesperados problemas de todo tipo, que este crecimiento demográfico y sus características han

volcado sobre la Administración de Brasilia, al plantearse la atención a esta población inmigrante de mínimo nivel de renta. Pero entre todos ellos, quizá el más preocupante de cara al futuro, sea el del empleo, el de dotar de puestos de trabajo a esta «población superflua», no cualificada, que Brasilia va dejando de necesitar en mayor medida, cuanto más completa y acabada va estando su construcción y que no tiene condiciones de absorber en su mercado de trabajo, ya que este se desenvuelve fundamentalmente en los sectores de prestación de servicios y de administración, los cuales requieren una mínima capacitación, de la que aquella población carece mayoritariamente.

De las proyecciones realizadas en 1972 por el profesor Gilberto Sobral (4), acerca de la variación de la estructura ocupacional hasta 1983 (véase cuadro adjunto), se deduce que el mercado de trabajo en el Distrito Federal sufrirá alteraciones sustanciales manifestadas especialmente por ligeros aumentos de los bajos índices actuales de participación en los sectores agrícola e industrial, por una importante disminución en el sector de la construcción civil, y por aumentos significativos en el comercio, la prestación de servicios, y sobre todo, en la administración. Ello no hace más que corroborar la gravedad del problema de empleo ya apuntado.

En este momento habría que recordar que en la decisión de crear Brasilia estaban presentes dos clases de objetivos políticos. Uno era el de hacer la gran capital federal que, sobre una localización privilegiada como nudo de comunicaciones, con apoyo en una poderosa red de infraestructuras nuevas y dotada de unos equipamientos específicos, pudiese ofrecer un marco grandioso a la Adminis-

(4) Gilberto Sobral: «A estrutura ocupacional da economia do Distrito Federal e suas perspectivas nos proximos dez anos». I Seminario de Estudos dos Problemas urbanos de Brasilia. Brasilia, 1974.

Estructura ocupacional del mercado de trabajo en Brasilia, por sectores de actividad, observada en 1972 y proyectada para 1983.

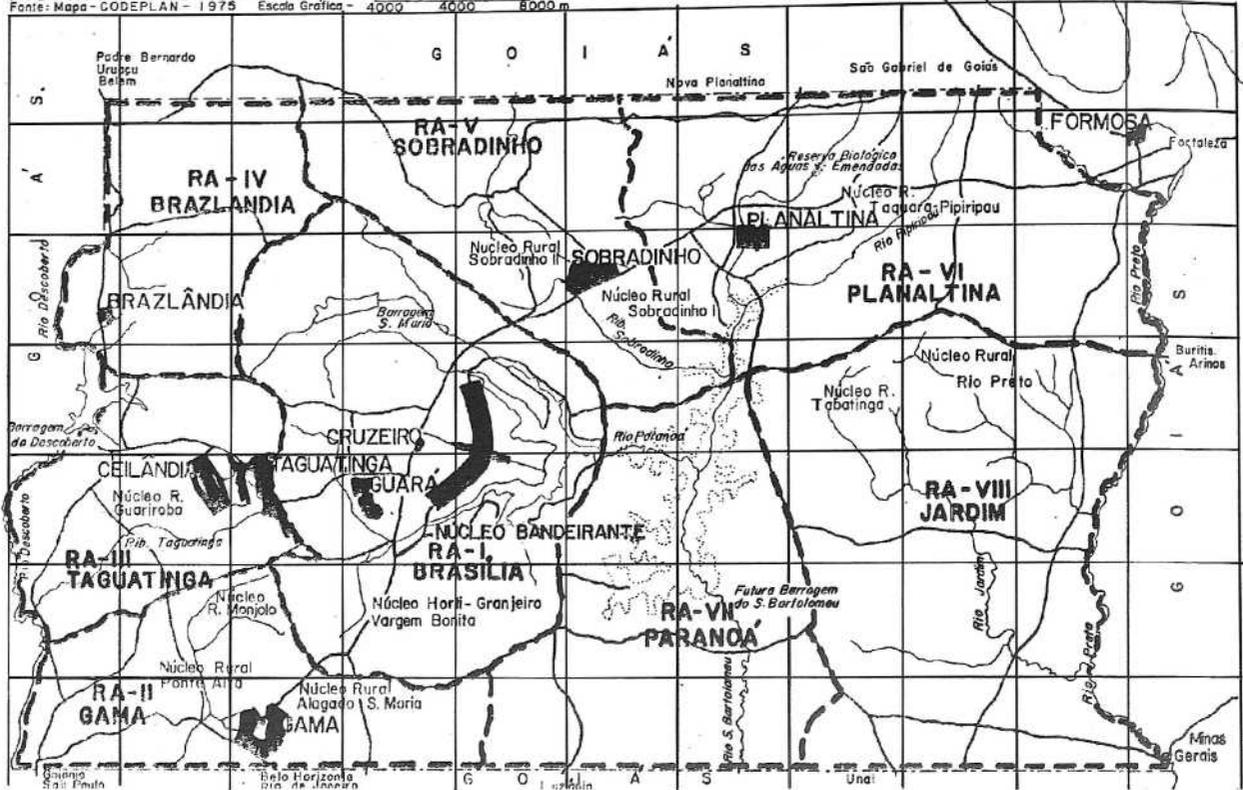
Sectores de actividad	1972		1983	
	Número	%	Número	%
Actividades agrícolas	6.726	2,85	11.804	3,03
Extracción mineral	188	0,08	312	0,08
Industrias de transformación	10.870	4,62	23.391	6,00
Construcción civil	38.709	16,45	21.037	5,40
Servicio Ind. de Util. Pobl.	2.357	1,00	3.898	1,00
Comercio	24.112	10,25	47.757	12,25
Prestación de Servicios	56.495	23,99	105.260	27,00
Transporte, Comunicaciones y Almacenaje	11.311	4,81	18.752	4,81
Profesiones liberales	2.842	1,21	4.717	1,21
Servicio social	26.172	11,12	43.352	11,12
Administración Pública	43.885	18,65	90.213	23,14
Otros	11.682	4,96	19.337	4,96
TOTAL	235.350	100,00	389.830	100,00

Tomado de Gilberto Sobral: «A Estrutura ocupacional da economia do Distrito Federal a suas perspectivas nos proximos dez anos», en «I Seminario de Estudos dos Problemas Urbanos de Brasilia. Estudos e Debates». Senado Federal, 1974.

REGIÕES ADMINISTRATIVAS

DISTRITO FEDERAL - 1976

Fonte: Mapa - CODEPLAN - 1975 Escala Gráfica - 4000 4000 8000 m



División del Distrito Federal en regiones administrativas. Localización de las llamadas «Ciudades Satélites».

tración para que ésta pudiese actuar al margen de preocupaciones y presiones inmediatas.

Pero al mismo tiempo, estaba también el deseo de poner a punto una estrategia de desarrollo, capaz de movilizar los recursos de un amplio territorio interior, lo cual, aunque no se manifestaba entonces así, podría ser expresado hoy hablando de una provocación de efectos de multiplicación y polarización, tratando de organizar el espacio regional alrededor de la ciudad. Es decir, que desde un principio, junto con el papel de capital federal, dotada de unos específicos atributos formales para ello y de una localización privilegiada como nudo de comunicaciones, aparece también el papel de instrumento estimulante del desarrollo.

Sin embargo, dentro de esta doble concepción, parece haberse impuesto decididamente el primero de los dos objetivos, acentuando la función de capitalidad, al establecer el carácter terciario de esta ciudad de la Administración, de la decisión y del poder, en la cual, cualquier actividad de los otros dos sectores, debía permanecer como meramente complementaria.

Si no hubiese sido así, y el segundo objetivo hubiese sido tan importante como el primero, Brasilia habría sido necesariamente concebida en función de su relación con la región, contando con alguna posibilidad de incluir espacios para actividades productivas, a fin de aprovechar el impulso fundamental que suponía la implantación de las infraestructuras nuevas, apoyando la formación espontánea de economías de aglomeración, aceptando la acogida de los flujos de inmigración de una mano de obra que ya se sabía que no podía ser

absorbida por el sector terciario, y organizando físicamente la estructura urbana y territorial en forma que contase con la localización de esta población de bajo nivel de renta. Pero no fue así. Prevalció el concepto de ciudad-olimpico. El otro objetivo político no fue objeto de consideración real y no fue instrumentada ninguna estrategia para su desarrollo. El plano de Brasilia no tenía nada que ver con el plan para el desarrollo de una región. No se pensó realmente en términos de planificación regional. Ni siquiera se preveían etapas de realización ni formas de organización de espacio circundante. La ciudad era una obra de arte cerrada en sí misma, de la que se pensaba que, sólo cuando estuviese terminada y no antes, podría dar lugar al nacimiento de ciudades satélites. Por que las tranquilas y erróneas previsiones de Lucio Costa descansaban sobre la base de que, por lo menos un tercio de la población trabajadora atraída, regresaría a sus puntos de origen, otro tercio podría ser absorbido por la actividad local y, finalmente, el tercio restante se integraría en actividades agrícolas fuera de la ciudad, puesto que era una población de antecedentes rurales. Pero la realidad ha sido muy diferente. Nadie retorna a su lugar de origen, la agricultura se manifiesta mínimamente capaz de absorber mano de obra y el proceso de inmigración no parece poderse detener. Por ello, parece que el desbordamiento de Brasilia y su proyección sobre su entorno territorial mucho más allá de los límites del Distrito Federal, exigen perentoriamente la instrumentación de un proceso de planeamiento regional, porque paralelamente a este desbordamiento, se asiste actualmente al nacimiento y desarrollo espontáneo de



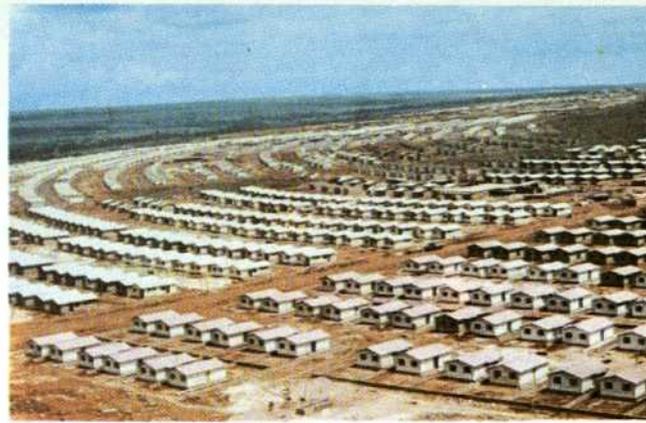
Brasília ¿ciudad Olimpo, o área me- tropolita- na?

interrelaciones, dependencias y articulaciones territoriales, producidas por el elevado consumo de Brasília y por la prestación de servicios ofrecida por la infraestructura social de la propia ciudad, sobre un amplio territorio que el profesor Monteiro de Santana en un importante trabajo ha definido como «área de influencia directa de Brasília» (5). Dentro de ella puede reconocerse una «conurbación polinuclear en formación», en la que se dan, junto con un crecimiento demográfico acelerado, fenómenos de urbanización marginal, parcelaciones y edificaciones clandestinas sin creación de infraestructuras, especulación inmobiliaria y «commuting» de la población con la ciudad central. Ello quiere decir que el segundo objetivo político, el del estímulo al desarrollo regional, a pesar de haber sido formulado sin claridad y de no haber sido objeto de previsión e instrumentación, ha aparecido por la fuerza de los hechos, forzando a la Administración a enfrentarse con él, en medio de una importante controversia. Esta se plantea como una antítesis entre las actitudes integralmente proteccionistas que sostiene que Brasília debe responder básicamente a un «importing pattern», y que la aceptación de actividades productivas en ella, provocaría necesariamente el deterioro de su nivel de servicios y del desempeño de las funciones de capitalidad, además de la desfiguración de una imagen que se valora como aportación a la cultura universal, frente a aquellas otras actitudes que, a la vista de los hechos y de la imposibilidad de evitar que el proceso en marcha se detenga, estiman necesaria una estrategia de planeamiento regional, en la cual Brasília sea considerada como polo de desarrollo económico y social de las regiones centro occidentales y nórdicas del país, funcionando como elemento de integración nacional y de ocupación del espacio territorial. Esta última es la actitud adoptada por la Administración, que ha instrumentado recientemente un Programa Especial para la llamada Región Geo-Económica de Brasília, tendente a la puesta en valor de varias «áreas programa» que puedan absorber mano de obra en la explotación de recursos naturales, dentro del Segundo Plan Nacional de Desarrollo (1975-1979), ya que según el Ministro de «Planeamiento», Reis Velloso, la construcción de Brasília «tem propiciado as condições para a interiorização do desenvolvimento brasileiro, a través da crescente ocupação dos grandes espaços vazios do Centro-Oeste e da Amazonia» (6).

Sí, los hechos han impuesto la atención al objetivo olvidado, porque un cierto desarrollo regional ha comenzado a producirse espontáneamente con todos los inconvenientes de su falta de previsión. Pero con independencia de que efectivamente sea necesaria una política regional de amplio alcance, el problema crucial, a plazo corto y

(5) Raimundo Nonato Monteiro de Santana: «Área de influencia directa de Brasília». Universidad de Brasília. 1974. Puede verse del mismo autor: «Espaço e planejamento» Uma estratégia para o Distrito Federal». Universidad de Brasília. 1976. También entre los documentos básicos del «I Seminario para o Planejamento Governamental de Brasília», el titulado «Aspectos Espaciais». 1976.

(6) Mauricio Rangel Reis Velloso: «Brasília, área de influencia económico social». Recogido en «A historia de Brasília». 11.ª edição. 1976.



Guará. Vista aérea.



Guará, vista desde el suelo.



Taguatinga. Vista aérea.



Taguatinga, vista desde el suelo.



Ceilandia. Vista aérea.



Ceilandia, vista desde el suelo.



Ceilandia, vista desde el suelo.



Ceilandia, vista desde el suelo.

medio, se plantea en un nivel territorial más reducido y más inmediato a la propia Brasilia, ya que allí es donde están produciéndose las mayores concentraciones de población y las tensiones más fuertes generadas por los déficits de equipamiento y de empleo. Y aquí es donde el dilema de Brasilia se presenta con caracteres más polémicos, entre los defensores de la preservación absoluta de las funciones de la ciudad actual y de sus características sociales y ambientales, y los que admiten que la única manera de proveer de empleo a las masas trabajadoras de las «ciudades satélites», comporta alguna clase de industrialización en el propio Distrito Federal y, como consecuencia, una transformación del papel exclusivamente terciario de la capital.

Para el observador extranjero, que se enfrenta con este dilema desde fuera y, probablemente, con una información no totalmente completa, resulta bastante difícil de entender que a estas alturas pueda defenderse todavía la primera de las alternativas.

Ciertamente que son atendibles, hasta cierto punto, los razonamientos apoyados en el valor de la imagen universal de Brasilia, y que no es lógico permitir que esta acabe distorsionándose y llegue a sufrir de todos los males que aquejan a las ciudades de formación antigua y no planeada. Por otra parte al no ser posible, por motivos constitucionales, frenar la inmigración y menos devolver a su origen la ya producida, ¿cómo es posible plantear siquiera una alternativa que no suponga la preparación de una estrategia de ordenación del inevitable proceso de crecimiento urbano, ligada al deseable proceso de desarrollo regional? Si se parte de que el actual nivel de desempleo va a seguir creciendo al mismo tiempo que la inmigración, parece inevitable aceptar que deberá favorecerse la implantación de actividades no relacionadas directamente con las funciones direccionales de la capitalidad y, concretamente, actividades productivas, capaces de proporcionar empleo a población no cualificada.

La cuestión, a mi modo de ver, no estaría en dudar entre industrializar Brasilia o no hacerlo, sino en estudiar cómo hacerlo, ya que no se trata sólo de hacerlo bien, sino también de hacerlo posible, pues no es nada fácil prever qué industrias y qué empresas se van a sentir suficientemente atraídas.

No se piense, pues, que estoy defendiendo aquí una reconversión de la ciudad y una industrialización indiscriminada y radical de la misma, que, por otra parte, dudo que pueda producirse.

Me parece que existe la necesidad de superar las dos alternativas simplistas extremas:

a) Aceptar y estimular un desarrollo acelerado de la ciudad y sus alrededores, con absorción de importantes cantidades de inmigración y con instalación de toda clase de actividades.

b) Detener todo crecimiento, excepto el que corresponda desarrollar aún, dentro de la estructura urbana inicialmente prevista, rechazando cualquier clase de actividad que no esté directamente relacionada con las funciones de capitalidad y desviando lejos los grandes flujos de inmigración.

Por lo tanto, lo que parece deducirse, es la necesidad de preparar una ordenación voluntaria, cons-



ciente y equilibrada del proceso inevitable de crecimiento urbano, ligado al proceso deseable de desarrollo regional.

Esta ordenación debe partir de aceptar los hechos reales ya existentes y del conocimiento de las fuerzas que se desencadenan a consecuencia de una intervención de la importancia de Brasilia.

La alternativa primera es rechazable, aunque sólo sea por experiencia histórica. No es lógico permitir que a una ciudad de reciente creación, planificada desde su origen y sobre cuyo proceso de crecimiento se podría actuar todavía con cierta facilidad por no pesar sobre ella una serie de condicionamientos históricos, le ocurra lo que les ha ocurrido a todas las grandes ciudades del mundo. Sería imperdonable estimular y aceptar sin más un tipo de crecimiento tal, que al cabo de unos años llevase a Brasilia a figurar en la relación de tantas áreas metropolitanas cuyo buen funcionamiento es ya prácticamente imposible de conseguir con difíciles arreglos «a posteriori».

Pero la segunda alternativa también me parece rechazable (aparte de inviable), desde el nivel en que se sitúa mi conocimiento del tema, por varios motivos.

— No resuelve el problema laboral de la población de bajo nivel de renta establecida en las ciudades satélites y en todos los núcleos urbanos de dentro o fuera del Distrito Federal que dependen del mercado de empleo de la ciudad central.

— El control de la inmigración y del uso del suelo se harían mucho más difíciles si se ofrecen algunas posibilidades debidamente estudiadas dentro de una estrategia de conjunto y de acuerdo con un planeamiento amplio del territorio a nivel metropolitano.

— Se desaprovecharía la existencia de los factores creadores de economías que están impulsando la formación del área metropolitana de Brasilia, deteniendo este proceso actualmente en marcha, en contra de su afianzamiento, que me parece deseable para proporcionar la riqueza de complementariedades y variedad de opciones propias de las áreas metropolitanas.

Por todo ello, me parece que el camino debe ser el de formular alternativas intermedias de ordenación espacial y física. La metodología teóricamente correcta para la formulación de esas alternativas debería partir de la previa disposición de una serie de informaciones y de decisiones dentro de las cuales quedaría enmarcado el problema, tales como el tratamiento y estudio de las formas más convenientes de dirigir las migraciones, dentro del Plan Nacional de Desarrollo Económico, con una clara asignación del papel correspondiente a la Región de Brasilia dentro de la organización general de las grandes infraestructuras nacionales y de la deseable jerarquización de los núcleos urbanos.

Pero una exigencia de este tipo es teórica e irreal en gran medida y es imposible subordinar la ordenación de Brasilia, y su área de influencia, a su previa disposición.

Por otra parte, también presenta problemas de indefinición el propio ámbito regional. La región no está aún claramente definida. Sólo hay detectada un área de influencia. No se puede hablar de una región madura en el sentido en que las

encontramos en Europa. Está por configurar. Sus características no parecen muy condicionantes para el nivel metropolitano ni para el nivel local. Por el contrario, la región será un producto derivado de la propia ciudad.

Algo parecido puede decirse también del nivel metropolitano que aparece en una etapa cercana aún a la de la «ciudad central» sin que se haya roto todavía el esquema de dependencia en único sentido para el intercambio de residencia y empleo. La metrópolis, que ha nacido ahistóricamente como tal, gracias a un hecho completamente excepcional, carece de área metropolitana verdadera.

Por todo ello parece estar claro que el único hecho verdaderamente condicionante es la propia ciudad. De ella habrá pues que partir para, desde ella, formular las alternativas de organización del nivel metropolitano y del nivel regional. El primer problema que merece la atención es el de la población no integrable, tanto el de la ya existente como el de la esperable por inmigración.

Según estudios existentes, más del 80 % de la población del Distrito Federal se encuadra en la categoría de baja renta, hecho que revela, según las fuentes consultadas, que Brasilia no tiene condiciones para absorber en su mercado de trabajo a las personas que acuden a ella.

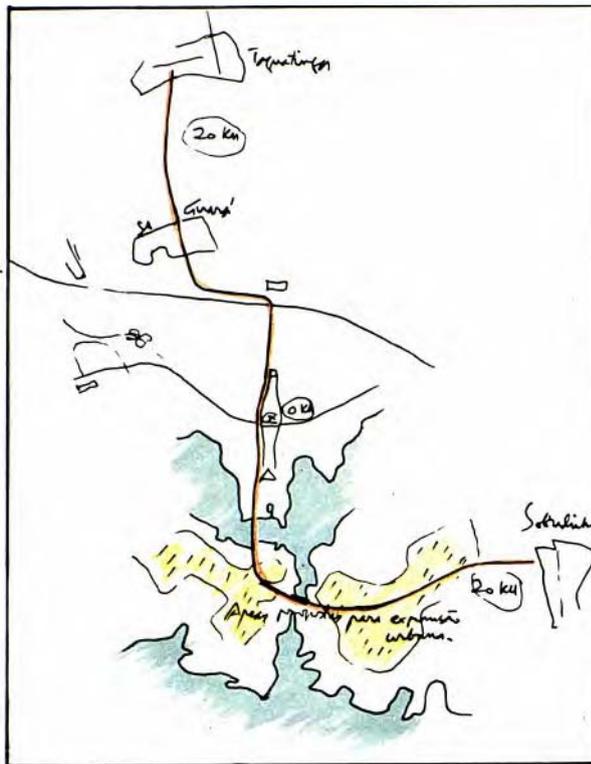
Esta última afirmación merecería alguna precisión, pero no se tienen datos del nivel de desempleo ni tampoco de la posible evolución del mismo al irse agotando los puestos ofrecidos por el sector de la construcción, a medida que se vaya alcanzando la finalización del llamado «Plano Piloto». Estas cifras serían necesarias para poder cuantificar la importancia real de la población no integrable, ya existente, y poder establecer la estrategia para dotarla de empleo. Del mismo modo, sería preciso conocer qué cantidad de esta población podría ser absorbida por el crecimiento de los sectores de prestación de servicios y de administración y si su nivel de formación cultural se lo permite. Si la cantidad resultante, unida a la tasa esperable de inmigración, es suficientemente alta como parece, es claro que será preciso aceptar que debe haber otro tipo de actividades, no directamente relacionadas con las funciones de capitalidad, y concretamente, actividades productivas, para proporcionar empleo.

Por las formas de organizar esa implantación de actividades complementarias sobre el territorio pueden ser muy variadas y es claro que en su elección es donde pueden radicar el acierto o la equivocación. Sólo los estudios concretos y ajustados podrán orientar sobre la concepción de un modelo territorial, el cual determinará la necesidad o no de que aparezcan localizaciones de uso industrial dentro del Distrito Federal.

De modo general pienso que la autorización de instalación de empresas productoras debe ser rigurosamente sometida tanto a selección de la propia actividad, para eliminar ciertas clases, como a un plan de localización física que haya determinado previamente las áreas adecuadas, teniendo en cuenta:

— La preservación absoluta del «Plano Piloto» (La ciudad original).

— El reparto de pequeñas áreas industriales dentro o fuera del Distrito Federal evitando un



Propuesta de Lucio Costa para desarrollo de la ciudad. 1974.

gran sector industrial único, buscando la proximidad de las áreas de vivienda con problemas de empleo, tanto existentes como de posible creación, y por otra parte, atendiendo a las condiciones de accesibilidad y de favorable acción en la formación de ejes o corredores de actividad que contribuyan a la estructuración del territorio y al aumento de las relaciones entre los diversos núcleos de población, potenciando la formación de la red urbana del área metropolitana, como sistema urbano nodalizado y a su diferenciación y complementariedad. Evidentemente el eje Goiânia-Anápolis parece que tendrá un papel importante, y tal vez también el correspondiente a la carretera en que se encuentran Luziânia y Cristalina.

— La preservación de áreas rurales de valor agrícola o paisajístico.

Dentro de esta visión del área metropolitana como un territorio polinuclear estructurado en base a las infraestructuras de comunicación, el «Plano Piloto» quedaría claramente caracterizado, sin pérdida de sus otras funciones, como Centro Direccional del Área Metropolitana de Brasília.

Al hablar del Centro Direccional me estoy refiriendo al concepto de lugar especializado y singular de concentración de actividades terciarias y cuaternarias de la «ciudad-territorio», en un intento de estructuración (sobre la base de una privilegiada accesibilidad) de la confusa realidad habitual de las áreas metropolitanas históricas.

En este sentido es en el que, salvadas las distancias del hecho histórico singular de Brasília, se puede reclamar para el «Plano Piloto» el papel de Centro Direccional de toda la futura área metropolitana. Para ello es preciso comprender que, si bien estoy defendiendo la no implantación de empresas productivas en el «Plano Piloto», pienso que el aumento previsible de actividades terciarias y cuaternarias demandadas por el proceso de metropolización, no relacionadas directamente con

las funciones de capitalidad, deben encontrar su sitio en el «Plano Piloto», aunque para ello, éste tenga que sufrir algunas transformaciones, que deben ser cuidadosamente estudiadas, puesto que, sorprendentemente, debido a la alta tasa de motorización, existen ya graves problemas de tráfico en las horas punta.

Por supuesto que la opción de desarrollo y configuración de una verdadera área metropolitana para Brasília, que estoy defendiendo, no está en oposición con el objetivo de la Región, si no que, por el contrario, será gracias a la potenciación del área metropolitana, como podrá potenciarse simultáneamente la Región que en estos momentos está carente de núcleos capaces de convertirse de inmediato en polos de desarrollo. Será a partir de la constitución del área metropolitana como podrá constituirse la Región, pues como ha dicho Friedman, «el desarrollo despolariza», porque todo el territorio se hace más dinámico, y se debilita el modelo derivado de la teoría del lugar central para dejar paso a lo que, en el límite, constituye el modelo de la ciudad-región.

En ese segundo nivel, el regional, serán aplicables entonces, menos utópicamente y con más posibilidades de éxito, medidas tendentes a aminorar el «proceso de desfiguración de Brasília», multiplicando los centros polarizadores de tamaño medio, formando la red urbana de la Región, reforzando la malla de comunicaciones de cada subárea de la misma y organizando la instalación descentralizada de servicios de educación y sanidad.

Al llegar a este punto no puede dejar de señalarse la improcedencia e inoportunidad de seguir discutiendo el famoso dilema. ¿No parece ya suficientemente claro que se trata de una antítesis idealista, heredada de una situación conceptual anterior? ¿No es evidente que la realidad histórica ha modificado todas las previsiones y referencias? ¿Que no se trata de un futuro completamente virgen que pueda soñarse en configurar voluntariamente con libertad? Y por otra parte, también parece claro que esa necesaria gran operación planificadora integral referida a una extensa región, buscando la óptima asignación de usos del suelo con base en una red urbana bien localizada y jerarquizada, un sistema infraestructural racionalmente dispuesto para su buen funcionamiento, unos espacios amplios, reservados totalmente para el esparcimiento, no es asequible, porque sin base jurídica adecuada, ni soporte administrativo, ni política nacional en consonancia, el país carece de respaldo para una actuación de ese tipo, que no puede ser improvisada. Por ello, lo más probable es que en los próximos tres lustros se asista inevitablemente a un proceso de desarrollo urbano que difícilmente podrá ser ordenado, y que acogerá, probablemente, un aumento de población de alrededor de un millón de inmigrantes, y que surja un área metropolitana torturada alrededor de Brasília, cuyo gobierno se hará tan dificultoso y complejo como el de otras aglomeraciones del país. Solo una completa planificación nacional de un cierto sentido, podría impedirlo. Pero ese sentido parece bastante alejado de los presupuestos básicos en que descansa el actual modelo de desarrollo brasileño.