

Capítulo 5 – La estructuración del sistema de planeamiento de Curitiba: los conceptos y métodos de los principales instrumentos de ordenación

El planeamiento como sistema: el caso de Curitiba, Brasil

Principios, instrumentos y evolución del sistema de planeamiento urbanístico y ambiental de Curitiba (1965-2004)

Francisco de Assis Rosa

TESIS DOCTORAL

Director: Joaquín Sabaté Bel

Universitat Politècnica de Catalunya – UPC
Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio
Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona - ETSAB

Barcelona, 2018

Explicación

Una vez enunciados y analizados los preceptos y métodos iniciales, de lo que será más conocido como planeamiento integrado, y confrontados con las ideas de los principales urbanistas de Curitiba de los años sesenta y setenta en el capítulo anterior, en este verificaremos los rebatimientos en los principales instrumentos y órgano de planeamiento de lo que denominamos «sistema básico de planeamiento» de Curitiba (PPU 1965, IPPUC 1965, PD 1966 y programas sectoriales). Verificaremos también la importancia y las repercusiones de los debates ocurridos en Curitiba en el planeamiento brasileño.

De esta manera, el contenido del quinto capítulo verifica la aplicación de los conceptos y los métodos investigados en la elaboración de la **estructura general de ordenación del sistema de planeamiento** de la ciudad, con adopción de instrumentos de ordenación y gestión urbanística.

Asimismo, nos interesa demostrar dos aspectos fundamentales: primero, que el sistema de planeamiento urbanístico de Curitiba se consolida en su institucionalización, en los instrumentos urbanísticos utilizados, las actuaciones concretas y su cuerpo técnico (mientras el planeamiento ambiental apenas comienza a estructurarse); segundo, que las decisiones y actuaciones importantes del planeamiento de Curitiba (respecto a transportes y parques públicos, vías estructurales, zonificación, preservación histórica, entre otras) siguen un conjunto de conceptos y modelos, según las hipótesis principales de la investigación, así como que:

«La estructuración del sistema de planeamiento de Curitiba del periodo comprendido entre 1960 y 1970 puede estar influenciado, directa o indirectamente, por las orientaciones y métodos de la Carta de los Andes de 1958. Sin embargo, esta influencia puede ser todavía perceptible en décadas posteriores en el desarrollo de los planes y programas urbanos complementarios.»; y

«(...) no podemos dejar de resaltar la importancia del carácter técnicamente eficiente del Plan Preliminar de Urbanismo de 1965 (PPU 1965), que se supone inaugura oficialmente el proceso permanente de planeamiento de la ciudad, con supuesto protagonismo en los conceptos y principios involucrados en la puesta en práctica de las futuras políticas urbanas y ambientales de Curitiba.».¹⁷¹

¹⁷¹ Véase la introducción de la investigación.

También se busca verificar las características evolutivas y de continuidad en el sistema investigado de una manera general. Sin embargo, remarcamos el análisis de temas significativos al sistema de planeamiento de Curitiba, como la evolución conceptual, metodológica y legal de las oficinas técnicas de planeamiento, desde las primeras ideas desarrolladas en los años cincuenta hasta llegar a la conformación del IPPUC 1965, así como respecto a los cambios ocurridos entre el PPU 1965 y el PD 1966. De este modo, no se trata solo de entender los orígenes de estos instrumentos y oficinas de apoyo, sino de cómo evolucionan en el sistema.

Para alcanzar los objetivos explicados, el capítulo se organiza en cinco apartados. El primero busca verificar la hipótesis de aplicación de los preceptos investigados (en los capítulos anteriores) en los instrumentos de planeamiento de Curitiba de los años sesenta: el PPU 1965, IPPUC 1965 y PD 1966. El segundo analiza las posibles repercusiones y la inserción de las actuaciones de Curitiba de los años sesenta en el planeamiento brasileño, como una medida de evaluar su posible significación en el país. El tercer apartado analiza el modo de desarrollo del sistema de planeamiento de la ciudad, cuando evalúa la implementación del PD 1966 a lo largo de los años setenta y ochenta, por medio de sus planes sectoriales y programas de acción y sus medidas legales. El cuarto apartado realiza una síntesis de la estructuración del sistema básico de planeamiento de Curitiba y, por último, el quinto registra las principales conclusiones de los análisis realizados, verificando el grado alcanzado de los objetivos del capítulo.

Además, al final del primer apartado se analizan las repercusiones de los principales instrumentos investigados en este período, mediante la elaboración de mapas con base reciente de la ciudad, de modo similar al procedimiento aplicado en los capítulos 2 y 3.

Cabe observar que, por cuenta de la amplia investigación involucrada respecto a los temas del capítulo, los detalles de los análisis desarrollados se registran en el anexo 5, con lo que se busca dar una mayor fluidez al contenido argumentativo. En este anexo se desarrollan los siguientes temas: los instrumentos urbanísticos y la oficina técnica de planeamiento (PPU 1965, PD 1966, IPPUC 1965); las repercusiones e inserción de Curitiba en el planeamiento brasileño; la implementación del PD 1966 por medio de los programas globales y sectoriales de los años setenta y ochenta; y algunos textos de apoyo.

De esta manera, con este capítulo se concluye el análisis de la etapa de formación de lo que denominamos de *sistema básico de planeamiento de Curitiba*.

5.1. Análisis de los principales instrumentos y órgano de planeamiento de los años sesenta

En este apartado buscamos entender los orígenes conceptuales y metodológicos, así como los componentes esenciales, de los principales instrumentos urbanísticos y órgano de planeamiento de Curitiba de los años sesenta. Asimismo, se busca confirmar la presencia de influencias de los documentos analizados en los capítulos anteriores, principalmente, la Carta de los Andes de 1958.

Por fin, se analiza gráficamente las repercusiones de los conceptos, métodos e instrumentos investigados en la ciudad, para una evaluación del grado de contribución que estos tienen en su construcción.

5.1.1. El Plan Preliminar de Urbanismo de Curitiba de 1965 (PPU 1965) (*figura A5.15 del anexo 5*)

Por los análisis realizados en el anexo 5, podemos remarcar el desarrollo y la implementación del PPU 1965. Desde su marco preparatorio, con las acciones de organismos estatales como la PLADEP (Comisión del Plan de Desarrollo Económico de Paraná, creada en 1955) y la CODEPAR (Compañía de Desarrollo de Paraná, creada en 1962), orientadas por los trabajos de la SAGMACS (Plan de Desarrollo de Paraná de 1963 - PDP 1963) y las actuaciones de instituciones generales, como el IBAM (Instituto Brasileño de Administración Municipal) desde los años cincuenta.

Podemos observar la clara influencia de los preceptos del MEH en dos intervenciones concretas en Curitiba y Paraná: durante el desarrollo del Plan de Unidades Vecinales de 1960 (del grupo de profesionales del Ayuntamiento) (*figura A4.06, anexo 4*) y en el Plan de Desarrollo de Paraná de 1963, antes mencionado.

A partir de este marco se contrata el PPU 1965 con la participación de un grupo local de seguimiento, de acuerdo con las orientaciones del PDP 1963 de la SAGMACS, las prácticas y las recomendaciones del CPEU (*Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos* de la Universidad de São Paulo) que, además de ayudar en la elaboración de planes urbanísticos de los municipios, orienta la formación de grupos locales y oficinas de planeamiento.

Podemos remarcar que las influencias del CPEU se presentan claramente en el proceso de planeamiento de Curitiba en dos ocasiones principales, con actuaciones de dos de sus principales colaboradores, el ingeniero Rubens de Mattos Pereira y el jurista Hely Lopes Meirelles: el trabajo de PEREIRA (1963) es fundamental para la conformación final del propio IPPUC 1965 y se contrata a Meirelles como consultor jurídico del PPU 1965, que elabora los anteproyectos de ley que conformaran el PD 1966 (véase también *tablas A5.04 y A5.05*).

Podemos constatar, a lo largo de los análisis del contenido del informe del PPU 1965, la influencia de los preceptos y métodos investigados, que reflejamos en el propio anexo 5 y en los planos de las *figuras 5.01 a 5.07* y, sobre todo, *figuras 5.15 a 5.17*. Asimismo, en el capítulo 4 y su anexo, podemos entender los orígenes de los elementos de conformación del PPU 1965. Remarcamos que, en parte, estos son originarios de las primeras experiencias urbanísticas de Wilhelm y su reconocida influencia proveniente de la obra de Pierre Monbeig (respecto a la formación de las ciudades pioneras del oeste paulista)¹⁷², otra parte proviene de las experiencias urbanísticas del grupo local de seguimiento y una parte muy significativa se origina en los trabajos y las orientaciones del centro de investigación y estudios urbanísticos de la USP (CPEU), muy probablemente influenciados por el modelo de PGU de la Carta de los Andes, centrada en la figuras de Hely Lopes Meirelles y Rubens de Mattos Pereira (véase también *tabla A5.07*).

La elaboración del *plan preliminar* termina en junio de 1965, podemos observar que el plan incentiva el crecimiento lineal de la ciudad creando ejes estructurales tangenciales al anillo central en la dirección norte-sur y este-oeste. A lo largo de estos ejes se produce la expansión urbana y la consecuente desconcentración del comercio y los servicios de la zona central. Debe implementarse un nuevo sistema de transporte público en esos ejes, que posibilite su uso como elemento inductor del crecimiento propuesto (*figura A5.02, anexo 5*). Entre otras propuestas, también se incluye la «peatonalización» de la zona central y el control del uso del suelo urbano y la humanización de la ciudad, que se traduce en la idea de equipar la ciudad, de forma que sea capaz de ofrecer los servicios urbanos necesarios para la población y el encuentro de las personas.

La zonificación y la estructura viaria propuestas son las estrategias utilizadas para impedir la continuidad de la ocupación tradicional del suelo, cuya mayoría de vías convergían en el centro histórico.

¹⁷² Véase nota 76 del anexo 4 y *figuras A4.08 y A4.09*.

Así, la filosofía global es:

- Cambiar la conformación radial de expansión de la ciudad para la conformación lineal, integrando los transportes con el uso del suelo.
- Descongestionar la zona central y preservar el centro tradicional.
- Contener la población de Curitiba dentro de los límites físicos territoriales.
- Dar soporte económico al desarrollo urbano.
- Adoptar medidas jurídico-administrativas que impidan inmediatamente el agravamiento de los problemas.

El plan preliminar busca sintetizar la situación económica y social y las tendencias probables del crecimiento de la ciudad. Se fija un programa de acción con el estudio y la elección de las obras necesarias y pasibles de ejecución inmediata (*figura A5.17 del anexo 5*).

Las premisas socioeconómicas y urbanísticas que posibilitan el posterior desarrollo de la ciudad son:

- El desarrollo preferencial de la ciudad en el eje noreste-suroeste, conforme tendencias históricas y espontáneas.
- El policentrismo.
- La densificación.
- La caracterización de áreas de dominio de peatones.
- La creación de una identidad propia para la ciudad por medio del diseño urbano.
- La expansión y adecuación de las zonas verdes

Las directrices de urbanización relativas al sistema viario establecen una jerarquía de vías compuesta de:

- Carreteras de acceso.
 - Vías rápidas estructurales.
 - Vías colectoras.
 - Avenidas de conexión entre barrios.
-

- Calles, avenidas y plazas para la circulación de peatones.

Análisis de los principales planos y comentarios sobre el PPU 1965

A continuación, buscamos remarcar algunas características del PPU 1965 que puedan ampliar aún más su comprensión y verificar algunas de las hipótesis presentadas. Esta exposición se realiza por medio de un conjunto de planos de elaboración propia, elaborados a partir de las informaciones obtenidas de los documentos investigados respecto al PPU 1965.

- *Plan Preliminar de Urbanismo de 1965: el PPU 1965 (figura 5.01)*

El plano *Plan Preliminar de Urbanismo de 1965 (PPU 1965)* resulta de la edición del original publicado por SERETE Y WILHEIM (1965). En un primer momento, podemos observar algunas influencias formales del Plan Piloto de Brasilia de Lúcio Costa de 1960 (*figura A2.02, anexo 2*), tales como: la adopción de ejes de crecimiento urbano a lo largo de avenidas estructurales, el eje exclusivo institucional administrativo hacia el Centro Cívico, la preocupación de grandes superficies verdes, los nudos viarios en desniveles sin semáforos, incluso los cementerios en forma de espiral. Asimismo, no podemos dejar de comentar las similitudes con trabajos del CPEU, como el Plan Preliminar de São José dos Campos de 1961, en particular, sobre sus planteamientos para la creación de subayuntamientos o juntas de distrito (similares a los centros secundarios del PPU 1965) y de usos específicos (o zonas especiales del PPU 1965, *figura 5.06*), como verificamos en el anexo 5.

También podemos observar que la ocupación urbana del Boqueirão dibujada resulta un poco fuera de los límites iniciales pretendidos (la BR-02). Esta parte adicional al este del límite se incluye en el plan tras una discusión con el grupo de seguimiento local.

Sin embargo, remarcamos como una de las características importantes del PPU 1965 su fuerte concentración urbana (con altas densidades demográficas), con lo que se mantienen grandes extensiones del municipio sin ocupación, además de su generosa oferta de zonas para vivienda popular. El PPU 1965 prevé una población total de 2.500.000 habitantes, aunque hoy en día la ciudad cuenta con 1.850.000 habitantes que ocupan casi la totalidad del territorio municipal. Por tanto, en términos de impacto ambiental por ocupación urbana y recursos

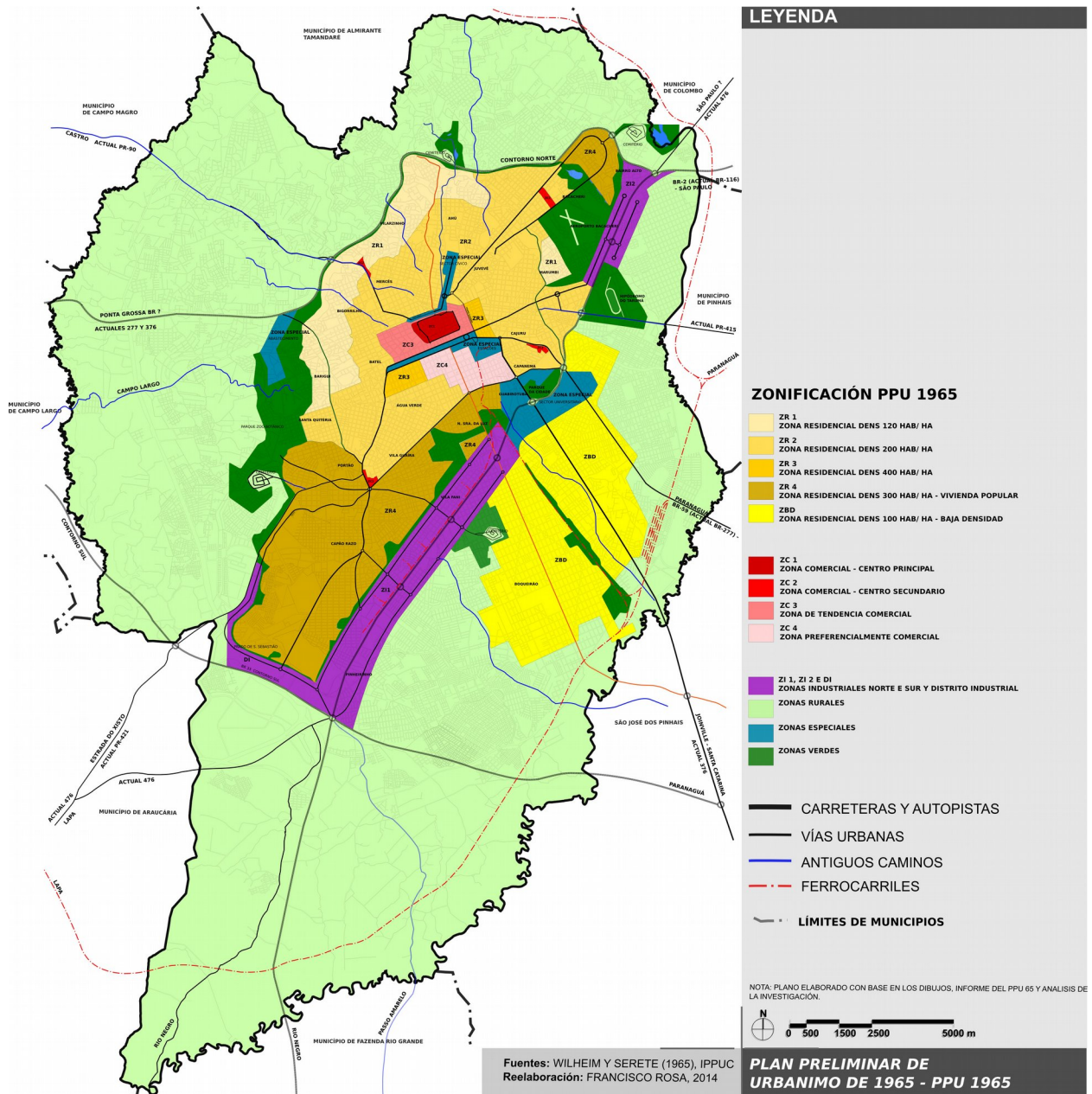


Figura 5.01 - El Plan Preliminar de Urbanismo de Curitiba de 1965 (PPU 1965). Elaboración y fuentes indicadas.

públicos necesarios para la infraestructura urbana, la prevista por el PPU 1965 es muchísimo menor.

- PPU 1965 - Hipótesis de expansión después de 1990 (figura 5.02)

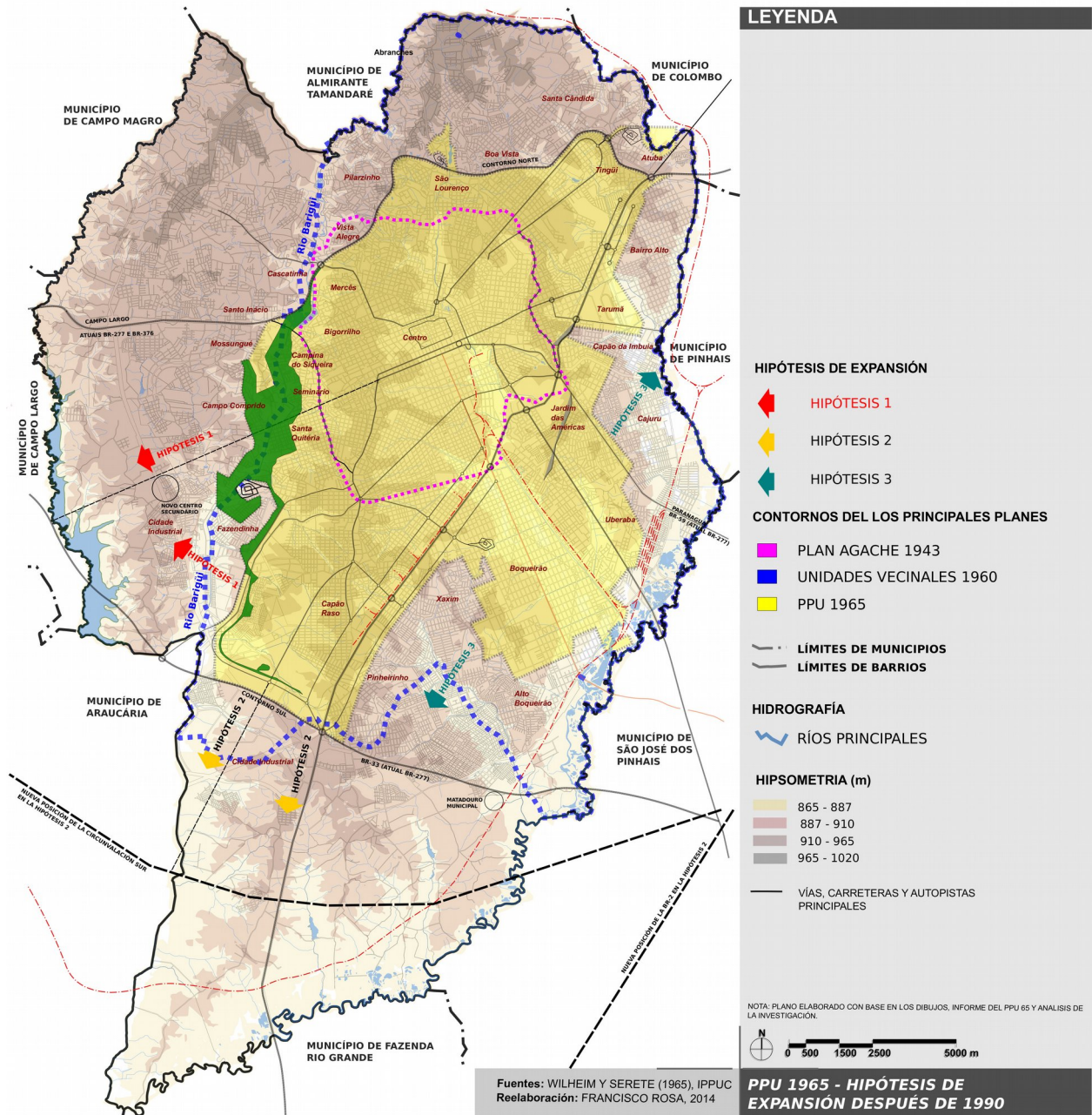


Figura 5.02 - PPU 1965 - Tres hipótesis de expansión tras 1990 con los contornos de los planes anteriores. Elaboración y fuentes indicadas.

El plano PPU 1965 - Hipótesis de expansión después de 1990 se edita a partir del original que publica las tres principales hipótesis de expansión urbana tras el año noventa previstas en el PPU 1965, cuando se estima que la población superará los 2.250.000 habitantes (según los altos índices de crecimiento de la población de la época, que varían del 7,2% al 4,5% al año).

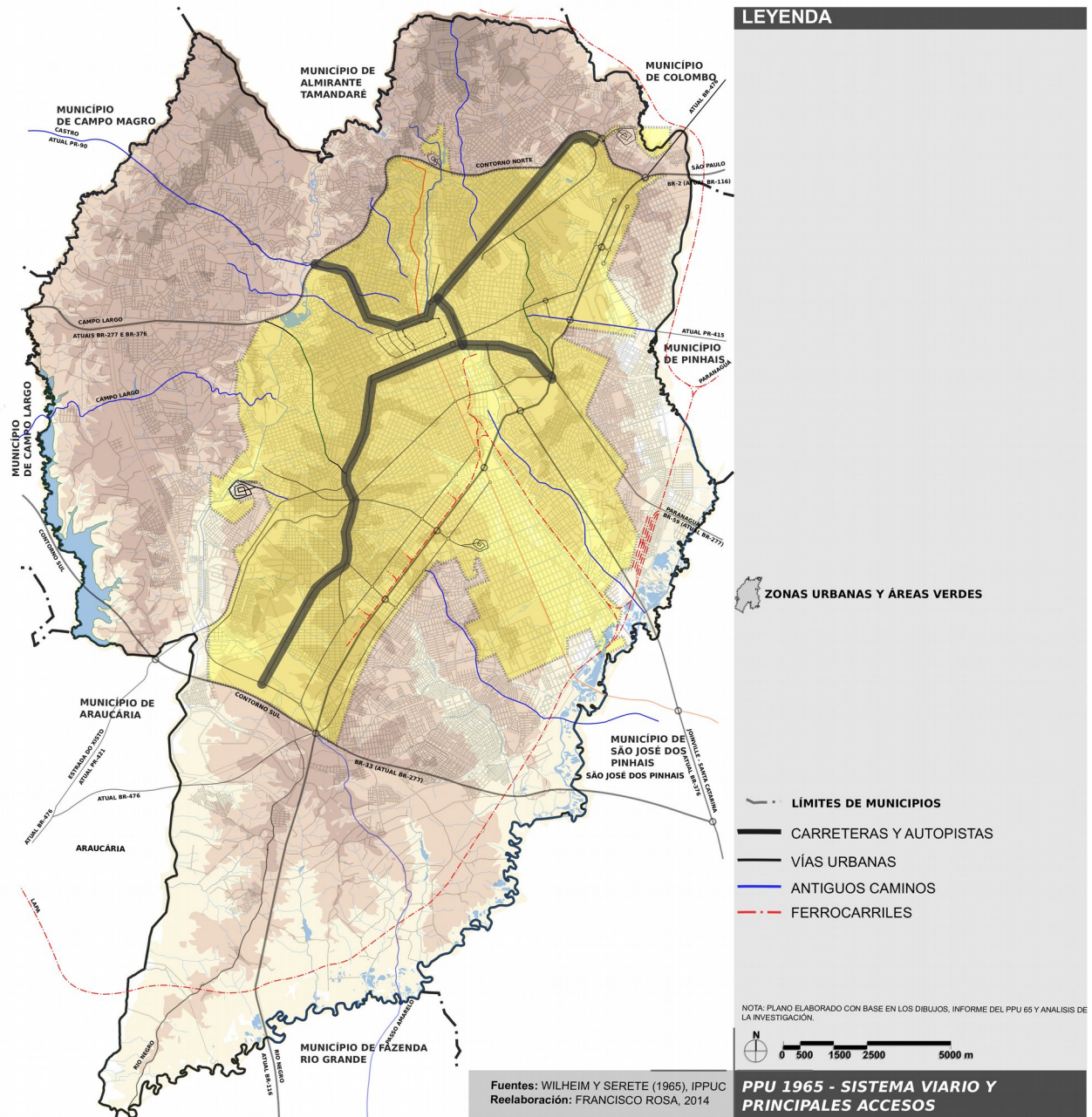


Figura 5.03 - PPU 1965 - Sistema viario y principales accesos. Elaboración y fuentes indicadas.

Podemos reconocer los límites previstos del PPU 1965, como: al oeste el río Barigüi, que llega a los barrios existentes de *Fazendinha*, *Campo Comprido*, *Mossungué*, *Santo Inácio*, *Cascatinha*, *Vista Alegre* y *Pilarzinho*; al norte la Circunvalación Norte, hasta los barrios existentes de *São Lourenço*, *Boa Vista*, *Santa Cândida* y *Atuba*; al este a los barrios existentes de *Bairro Alto*, *Capão da Imbuia*, *Cajuru*, *Uberaba*, *Alto do Boqueirão*, *Xaxim* y *Pinheirinho*; y al sur se llega al barrio existente de *Cidade Industrial*.

En este plano se incluyen los límites del Plan Agache de 1943 (en rojo) y de las Unidades Vecinales de 1960 (en azul) para compararlos de forma directa, dejando claro que el PPU 1965 plantea una disminución de la superficie urbana prevista en el mencionado plan de 1960. Sin duda, evaluamos los temas de los límites y las previsiones de expansión del PPU 1965 en el plano *PPU 1965 - Elementos realizados* (figura 5.22) más adelante.

- *PPU 1965 - Sistemas de principales vías y accesos* (figura 5.03)

En el plano *PPU 1965 - Sistemas de principales vías y accesos* se reconoce de una manera más simplificada el sistema de comunicaciones del PPU 1965. Al contrario de las hipótesis de expansión (figura 5.02), este sistema tiene un impacto significativo en la realidad de la ciudad, como podemos verificar más adelante en el plano con los elementos realizados (figura 5.22).

- *PPU 1965 - Anillo central* (figura 5.04)

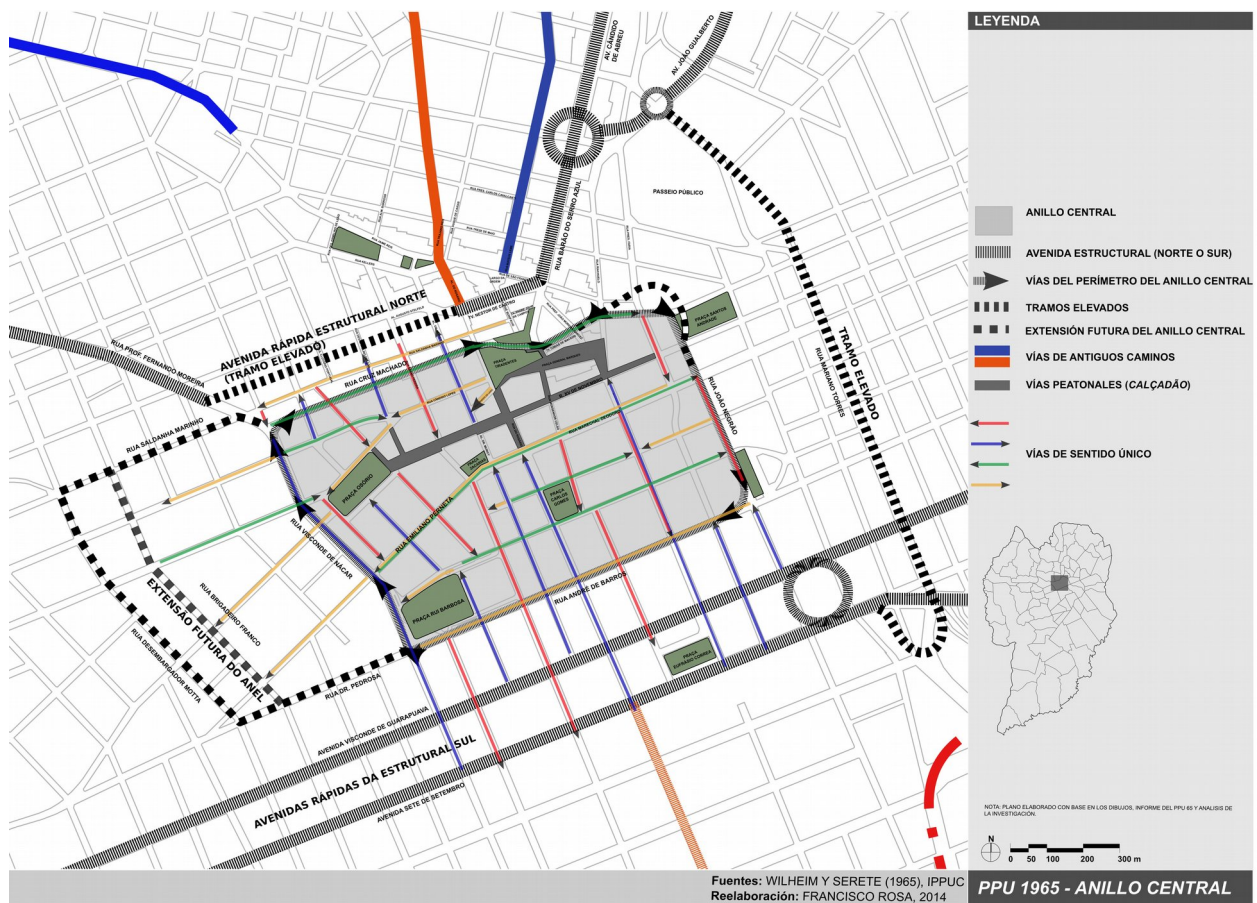


Figura 5.04 - PPU 1965 - Esquema viario del Anillo Central. Elaboración y fuentes indicadas.

El plano *PPU 1965 - Anillo central* reúne las orientaciones respecto al tráfico de vehículo y peatones en la zona central de la ciudad, más precisamente en lo que se denomina anillo central. También se presentan las conexiones del sistema viario principal, los ejes estructurales, con este anillo. Como ya hemos comentado, este anillo da continuidad a la AP-0 planteada por Agache en 1943 (*figura 3.17, capítulo 3*) y es muy similar a los argumentos del artículo de SHAW (1964) respecto a varios temas, como los espacios peatonales en los centros de las ciudades, el anillo central ampliable, la adopción de vías de sentido único, el establecimiento adecuado de aparcamientos, la preservación del carácter existente en las zonas centrales, incluso en el planteamiento de un *trust* y un mecanismo de reparcelación¹⁷³.

- *PPU 1965 - La zonificación (figura 5.05)*

En el plano *PPU 1965 - La zonificación* se recogen las informaciones del PPU 1965 sobre las zonas planteadas. Se adopta una estandarización de colores de las zonas para posibilitar la confrontación con las zonificaciones posteriores (1966, 1975 - *figura A5.62* y 2000 - *figura 1.62*) y, con ello, realizar un análisis de la evolución temporal del tema. Sin embargo, podemos remarcar en este plano algunas características significativas, como la presencia de grandes zonas verdes ubicadas en los fondos de valle o adoptadas como cinturones entre las zonas urbanas e industriales y las rurales; las zonas industriales a lo largo de las principales vías periféricas y las zonas de vivienda de altas densidades, como la ZR4 con 400 hab./ha y la ZR3 para vivienda popular con 300 hab./ha. Como ya hemos comentado respecto a las hipótesis de expansión, esta zonificación cambiará significativamente a lo largo de los años, de forma que queda muy poco de ella, como podemos constatar en la zonificación de 2000 (*figura 1.62, capítulo 1*) y en el plano elaborado sobre las repercusiones en la ciudad (*figura 5.22*).

- *PPU 1965 - Centros secundarios y zonas especiales (figura 5.06)*

En el plano *PPU 1965 - Centros secundarios y zonas especiales* podemos remarcar la tesis de la ciudad polinucleada planteada por la SAGMACS y el CPEU. Asimismo, verificamos el mantenimiento y la ampliación de algunos centros funcionales de Agache por medio de las zonas especiales del PPU 1965 (véase también la *Figura 5.16 - PPU 1965 - Planteamientos Heredados adoptados*).

¹⁷³ Véase el apartado *La ciudad para el peatón, los planteamientos de Robert Shaw – Reconstrucción del centro de las ciudades, 1961 / 1964* del anexo 4).

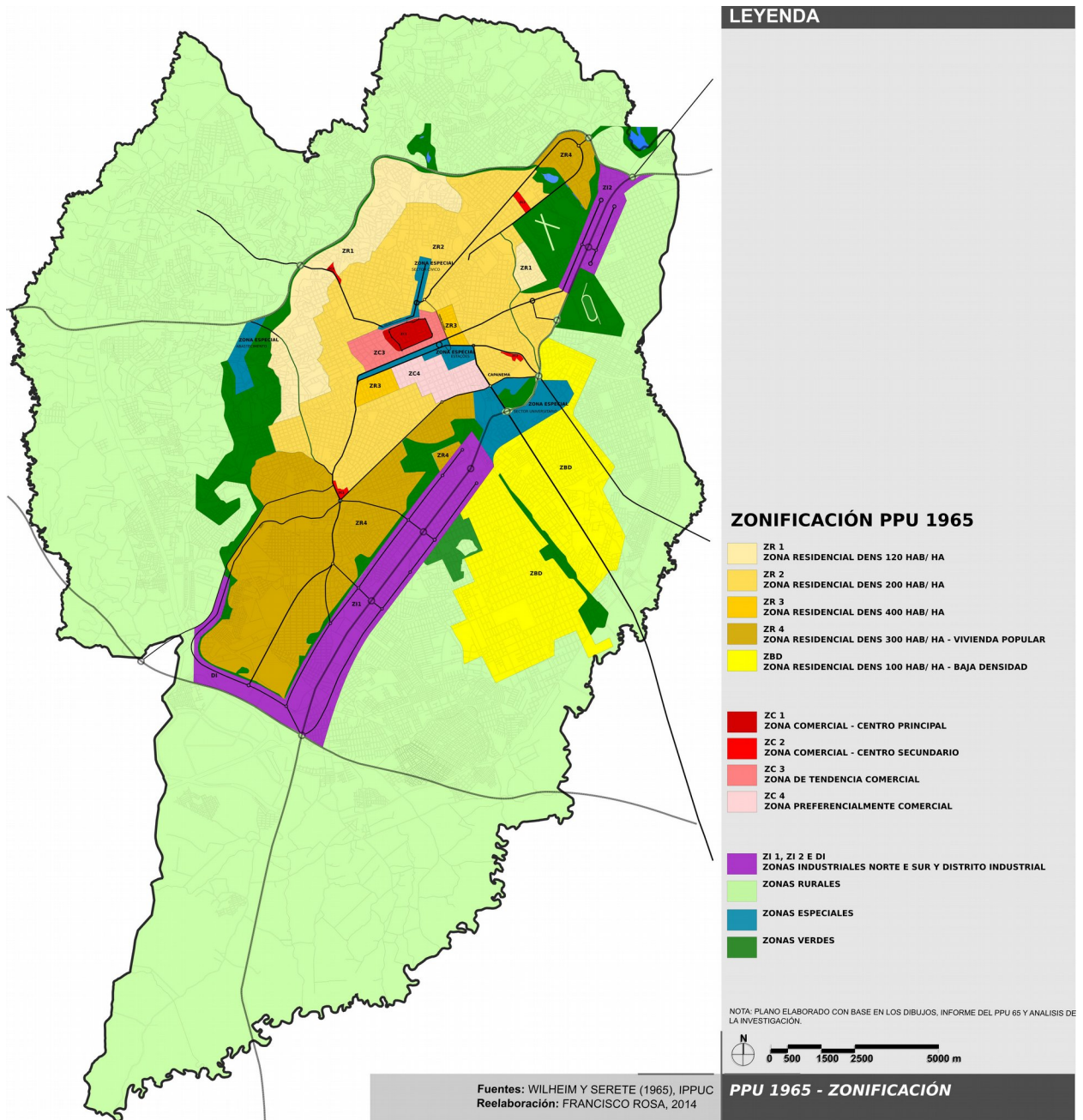


Figura 5.05 - La zonificación del PPU 1965. Elaboración y fuentes indicadas.

- PPU 1965 - Principales zonas verdes y parques sobre la base de 1996 (figura 5.07)

Además de la ya mencionada presencia de las zonas verdes en el plan, en el plano PPU 1965 - Principales zonas verdes y parques sobre la base de 1996 podemos reconocer los criterios de ubicación y algunas características principales de estas zonas. Como criterios de ubicación

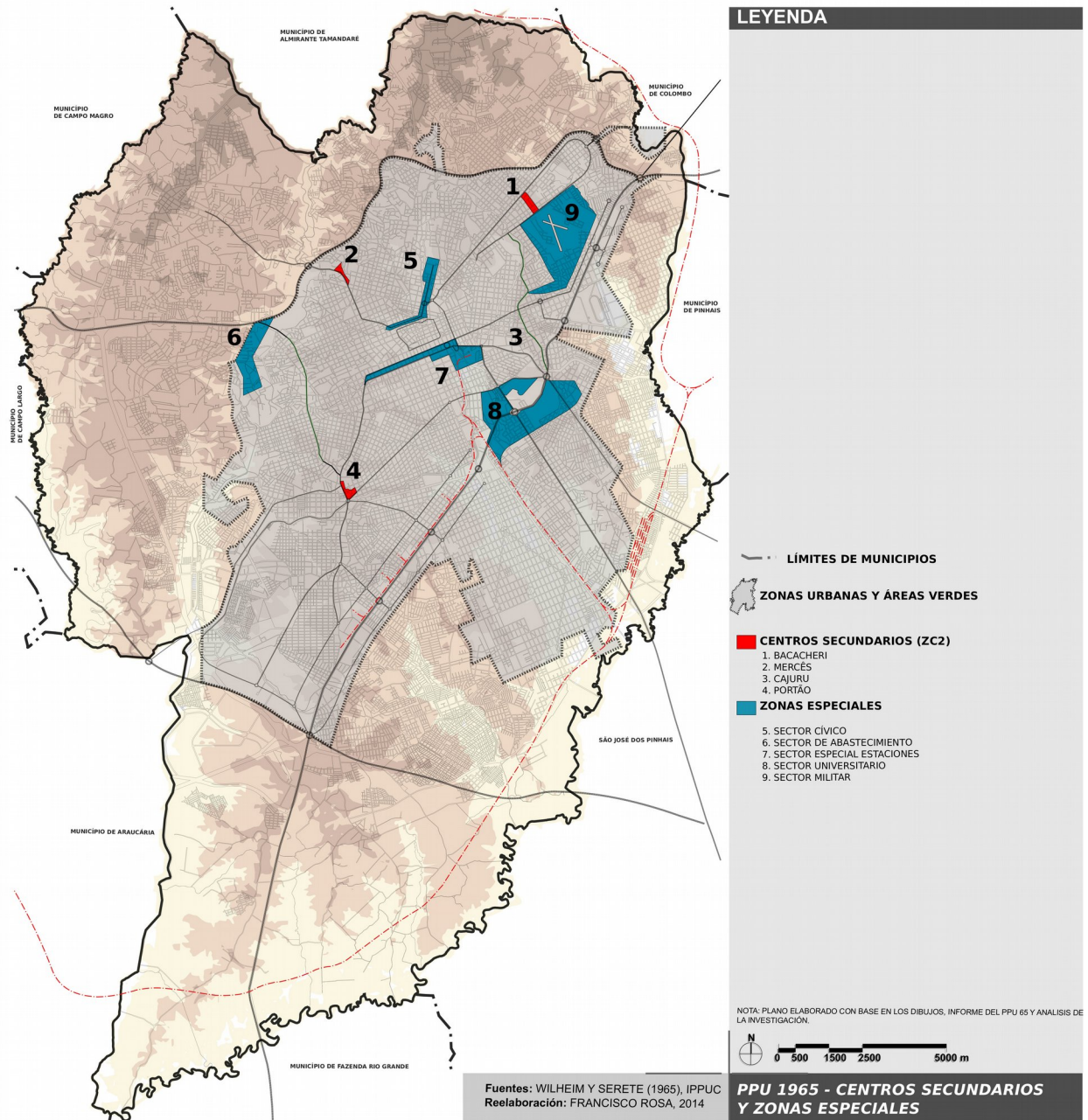


Figura 5.06 - Los centros secundarios y las zonas especiales del PPU 1965. Elaboración y fuentes indicadas.

apuntamos la protección de las vegas de los principales ríos de la ciudad (el Barigüí y el Belén); el aprovechamiento de las grandes áreas institucionales; la protección de las áreas de drenaje natural y retención de las aguas pluviales integradas a parques públicos y como áreas de transición entre las zonas residenciales e industriales. Con ello, podemos remarcar siete tipos de zonas verdes y parques planteados: los parques de fondo de valles, los parques con

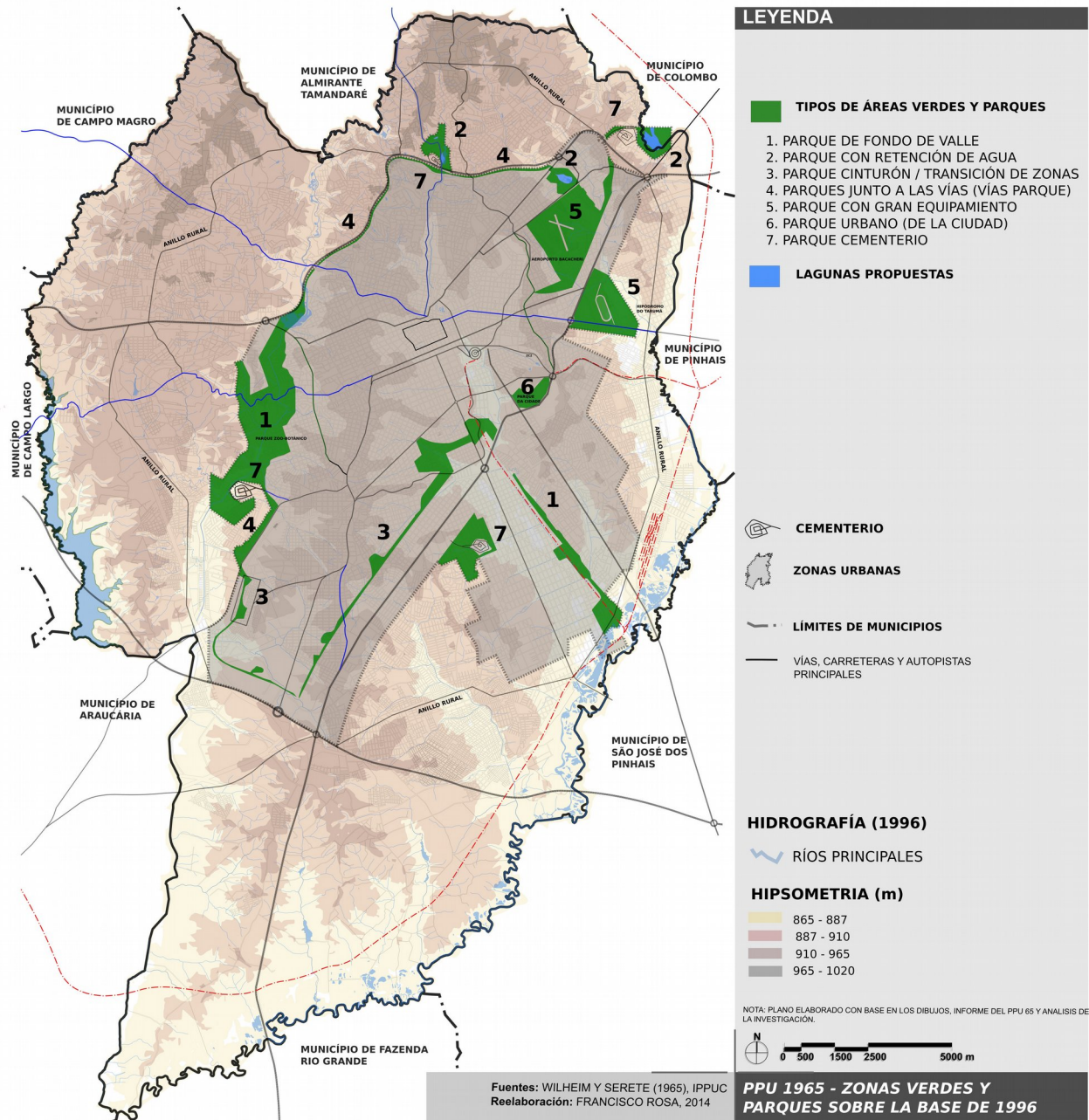


Figura 5.07 - Las zonas verdes y parques del PPU 1965. Elaboración y fuentes indicadas.

retención de aguas pluviales, los parques en forma de cinturones o como transición de zonas (principalmente entre las zonas residenciales e industriales, las urbanas y rurales), los parques junto a las vías (vías parque), los parques con grandes equipamientos públicos, algunos pocos parques urbanos y cuatro cementerios parque. Mucho de estos tipos, aunque con distribución y dimensiones muy reducidas, se mantienen en la ciudad hasta la actualidad (figura 5.22).

Por último, aún sin evaluar las realizaciones concretas en la ciudad y solamente analizando las proposiciones del PPU 1965, también podemos observar que este «*considera ideas y estrategias heredadas de instrumentos de ordenación anteriores, denotando que el planeamiento de Curitiba es un sistema que tiene una cierta continuidad y que también se desarrolla por medio de la adopción de distintas ideas consideradas exitosas que evolucionan de un plan a otro, aumentando su complejidad y diversidad*», así como constatamos en el Plan Agache (planeamiento **PH11**, figura 5.16).

5.1.2. El Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC 1965)

Sin duda, la implementación de una oficina técnica para el planeamiento de Curitiba, según las directrices del PDP 1963 (de la SAGMACS) y en los moldes del CPEU (por medio del trabajo de PEREIRA, 1963), nos facilita la comprobación definitiva de la influencia de las orientaciones y la filosofía general de ese centro (de manera casi directa) y de las cartas investigadas sobre el grupo de urbanistas de esta ciudad, sobre todo, la de los Andes de 1958 (de manera indirecta).

Sin embargo, debemos aclarar algunas características propias del IPPUC. Al igual que desarrollamos los análisis en los anexos 4 y 5, aquí vamos a resumir los principales aspectos señalados. En este sentido, además de los conceptos iniciales analizados en los planteamientos del MEH en los capítulos y anexos anteriores, por medio de la *Tabla A5.06 - Evolución de las estructuras de los órganos de planeamiento (anexo 5)*, podemos entender el recorrido histórico, los principales elementos y autores respecto al tema.

El recorrido de la formación del órgano de planeamiento hacia el IPPUC¹⁷⁴

Trabajos como VIOLICH (1958), divulgan la experiencia norteamericana, donde el planeamiento de la ciudad lo lleva a cabo un departamento de urbanismo que cuenta con un equipo técnico, bajo la gestión de una comisión de planeamiento municipal y eventual apoyo de consultores (*figura A4.01, anexo 4*). Por su parte, en obras como LLERAS (1958) se plantea de forma pionera la estructura general de una oficina técnica de planeamiento con tres secciones (1 - investigación y programación; 2 - proyectos y 3 - aplicación), con una amplia autonomía en relación con las secretarías y otros órganos municipales (*figura A4.02, anexo 4*). La Carta de

¹⁷⁴ Para entender en detalle este recorrido, véase *anexo 4* y los organigramas correspondientes, ya la *tabla A5.06* del *anexo 5* realiza una síntesis general.

los Andes de 1958 plantea, en definitiva, la composición del órgano de planeamiento compuesto por una Comisión de Planificación Municipal y una Oficina Técnica de Planeamiento (y un Consejo Consultivo, cuando sea necesario).

En sus primeros trabajos (1956), la SAGMACS plantea comisiones del plan director para garantizar la representatividad del plan, aún adoptando un planteamiento de los años veinte. Más tarde (1958-1959), adopta organismos de planeamiento un poco más complejos, compuestos por una secretaría general y una junta de planeamiento, con tres secciones (1 - investigaciones sociales; 2 - estudios económico-financiero y 3 - planeamiento y urbanismo) (*figura A4.18, anexo 4*). No obstante, tras la participación de dos de sus miembros principales, Baltar y Mendonça, en el seminario de Bogotá, pasa a adoptar el modelo de la Carta de los Andes, tal como se presenta en ese documento, como podemos remarcar en el Plan Director de Belo Horizonte de 1962 (analizado en el anexo 4).

Sin embargo, no podemos dejar de observar que la propia SAGMACS pueda considerarse como una oficina técnica de planeamiento general, con sus equipos multidisciplinarios, que divulgan sus experiencias y resultados de manera amplia en el país e influyen profundamente en los profesionales de urbanismo.

Ya en el universo de Curitiba anterior al IPPUC 1965, vimos que el Plan Agache de 1943 plantea una comisión del plan, influido por iniciativas similares en otras capitales del país. Más tarde (1958/1959), el Ayuntamiento crea la Comisión de Planeamiento de Curitiba (COPLAC), compuesta por las comisiones consultiva y ejecutiva, la primera con profesionales invitados dedicados a distintos temas (1 - desarrollo económico; 2 - urbanismo; 3 - coordinación; 4 - aspectos técnicos y 5 - aspectos financieros) (*figura A4.05, anexo 4*). Aunque esta comisión tenga un alcance y actuación todavía limitados en el planeamiento de la ciudad, servirá de base para la creación del futuro IPPUC. En 1963, el PDP de la SAGMACS orienta la constitución de un órgano de planeamiento para la capital.

El CPEU, en sus distintas publicaciones, pone relieve en la organización y representación comunitarias para la gestión del planeamiento municipal, aunque sus planteamientos siguen el modelo de la carta de los Andes, con la constitución del órgano de planeamiento compuesto por la comisión y la oficina técnica de planeamiento. Asimismo, el CPEU da continuidad a la constitución de la oficina técnica de LLERAS (1958) y la SAGMACS (1958-1959), que para el

centro está formada por tres secciones (1 - investigación, estudios y estadística; 2 - planeamiento y 3 - programación, coordinación y control de la implementación del plan director) (*figura A4.04 , anexo 4*).

Por último, llegamos a la propuesta de PEREIRA (1963), que claramente desarrolla los planteamientos anteriores de forma definitiva y conforma el órgano de planeamiento compuesto por un consejo de desarrollo municipal y una oficina técnica de planeamiento, que está compuesta por 5 secciones (1 - planeamiento económico-social; 2 - planeamiento físico y territorial; 3 - supervisión y control de la implementación de los planes; 4 - servicios técnicos auxiliares y 5 - servicios administrativos) (*figura A4.07, anexo 4*).

Como vimos en el anexo 5, la estructura del IPPUC 1965 se basa explícitamente en el trabajo de PEREIRA (1963), con pocas distinciones. Pero, aunque el consejo deliberativo se parezca a los planteados por el CPEU y PEREIRA (1963), no tiene la amplia representación ciudadana necesaria. Por consiguiente, la idea de una comisión o consejo de desarrollo municipal que gestione el planeamiento de la ciudad resulta un poco limitado al universo del propio cuerpo burocrático municipal (Ayuntamiento y Cámara). En cambio, la oficina de planeamiento pasa a tener 6 supervisiones (1 - planeamiento económico y social; 2 - planeamiento físico; 3 - implementación; 4 - jurídica; 5 - administrativa y 6 - técnica) (*figura 5.21*).

Con todo ello, podemos entender el recorrido y cómo se desarrollan e implementan la oficina de planeamiento de Curitiba y el consejo deliberativo. Sin embargo, más adelante podremos ver las repercusiones en el país de la experiencia concreta de Curitiba.

En resumen, las funciones del IPPUC 1965 reflejan de manera amplia los preceptos investigados, a saber: elaborar y encaminar el plan director, promover estudios e investigaciones para el planeamiento integrado del municipio, apreciar proyectos de leyes y medidas administrativas que puedan tener repercusiones en el desarrollo del municipio, racionalizar su administración pública en todos los sentidos, crear condiciones de implementación y continuidad que posibiliten una adaptación constante de los planes sectoriales o globales a la realidad dinámica del municipio y, en último lugar, coordinar el planeamiento local con las directrices del planeamiento regional o estatal.

5.1.3. El Plan Director de 1966 (PD 1966) (*figura A5.26, anexo 5*)

Como podemos verificar en los análisis realizados en el anexo 5, el PD 1966 es de hecho el desarrollo del PPU 1965 como se supone. Asimismo, analizamos las diversas alteraciones realizadas desde el PPU 1965 para finalizar el PD 1966. En una explicación resumida, podemos apuntar que el PD 1966 amplía las superficies urbanizables del municipio, con lo que reduce la densidad de población final general. Hay distintas modificaciones en la ubicación de las zonas, sobre todo, en las zonas industriales. Sin duda, una de las más significativas y emblemáticas se da con la integración entre el uso del suelo (con mayor densificación), la circulación y el transporte colectivo a lo largo de las vías estructurales, donde un poco más tarde, se desarrollará el llamado sistema *trinario* (véase *figuras 1.64 a 1.66 y A5.41*). Otro aspecto importante y que coincide con las orientaciones de la Carta de los Andes, se refiere a la inclusión del tema de la renovación (o rehabilitación) urbana.

Así, una vez más, se confirman las influencias investigadas. Podemos remarcar que los trabajos del PD 1966 dan continuidad a la aplicación de los principios, los conceptos y los métodos analizados, sobre todo, los de la Carta de los Andes, respecto a la estructura general de su PGU (Plan General Urbano) - véase *tabla A5.07*.

Además de los análisis realizados en el anexo 5 y de manera similar al PPU 1965, a continuación, vamos a exponer los análisis de un conjunto de planos de elaboración propia, realizados a partir de las informaciones obtenidas de los documentos investigados relativos al PD 1966, que de alguna manera amplían la comprensión general del tema y posibilitan verificar algunas hipótesis investigadas.

Análisis de los principales planos elaborados del PD 1966

- *Plan Director de 1966 sobre la base de 1996 (figura 5.08)*

Como el PD 1966 proviene de su plan preliminar, buscamos centrarnos en las observaciones comparativas y complementarias necesarias para evitar la repetición de algunos comentarios sobre el PPU 1965. Sin embargo, el plano *Plan Director de 1966 sobre la base de 1996* también se reedita con una estandarización de colores de las zonas para posibilitar su cotejo con las zonificaciones de 1965, 1975 y 2000 y, con ello, realizar un análisis temporal evolutivo.

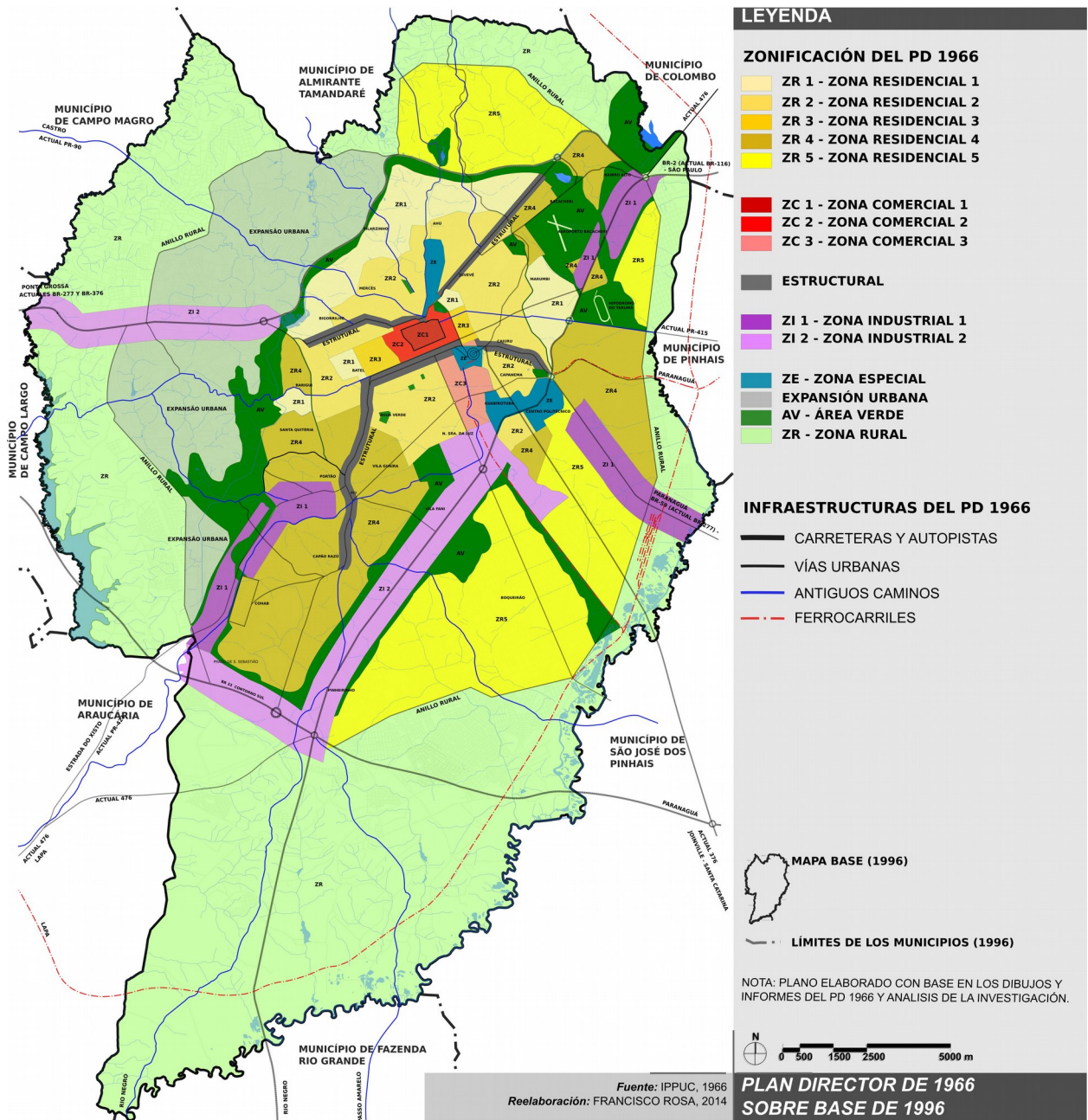


Figura 5.08 - El Plan Director de Curitiba de 1966. Elaboración y fuentes indicadas.

De este modo, remarcamos que las influencias formales del Plan Piloto de Brasilia de 1960 aún se presentan, pero con menor fuerza: la adopción de ejes de crecimiento urbano a lo largo de avenidas estructurales, el eje exclusivo institucional administrativo hacia el Centro Cívico y la preocupación de grandes masas verdes se mantienen, pero los cruces viarios en desnivel sin semáforos se reducen significativamente y los cementerios en formato espiral se excluyen.

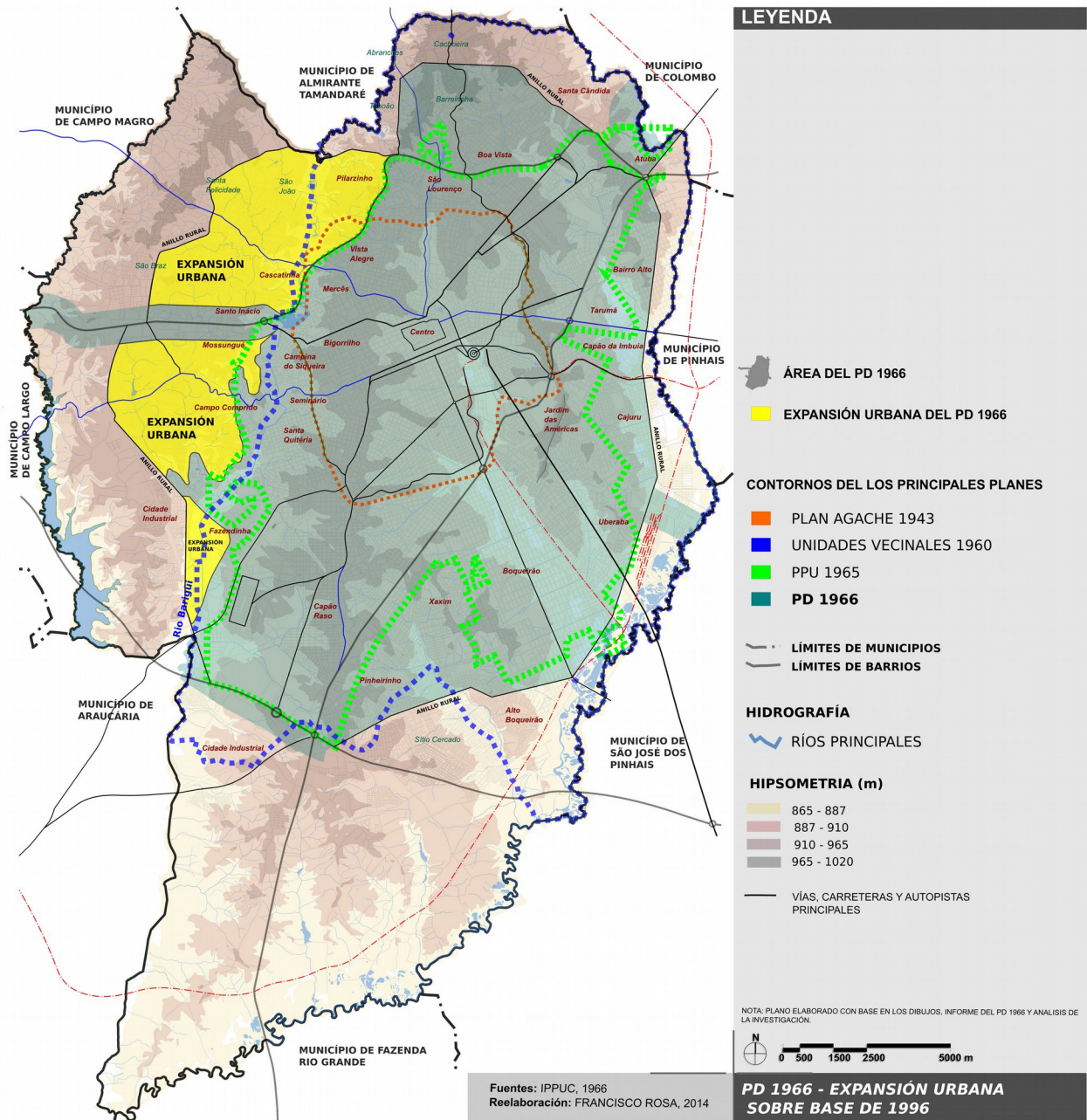


Figura 5.09 – El PD 1966, sus expansiones urbanas previstas (más allá del río Barigüi) junto a planes anteriores. Elaboración y fuentes indicadas.

La ocupación urbana del Boqueirão y de la zona al este, más allá de la autopista BR 116, se amplían significativamente, idea coincidente con la tercera hipótesis de expansión de la ciudad prevista en el PPU 1965 (figura 5.02). Asimismo, se incluyen nuevas zonas residenciales al norte.

Con la ampliación de las áreas urbanas, expuestas en el párrafo anterior, se abandona la fuerte concentración urbana del plan preliminar. Las superficies verdes del PD 1966 se mantienen prácticamente como en el PPU 1965, es decir, continúan teniendo una gran importancia y presentando los mismos criterios de ubicación (véanse los comentarios más adelante). Sin embargo, la implantación de zonas industriales a lo largo de las carreteras al oeste y al este se amplía, lo que denota aún más la importancia de esta actividad para la ciudad.

- *PD 1966 - Expansión urbana sobre base de 1996 (figura 5.09)*

Mediante el plano *PD 1966 - Expansión urbana sobre base de 1996* remarcamos que el PD 1966 adopta, con preferencia, la opción de crecimiento hacia el oeste, más allá del río Barigüi (alternativa que se presenta por primera vez entre los planes analizados). Para posibilitar un análisis comparativo, reconocemos los límites de algunos planes anteriores (Plan Agache de 1943, Plan de las Unidades Vecinales de 1960 y del PPU 1965), dejando claro que el área urbana del PD 1966 es mayor que la del PPU 1965 y muy próxima a la prevista en el plan de 1960 (si no se consideran las áreas de expansión mencionadas).

Como verificamos en los análisis del anexo 5, cuando comparamos las zonificaciones del PD 1966 y del PPU 1965 y sus respectivas legislaciones planteadas (*Tabla A5.05 - Cuadro comparativo entre el PPU 1965 y el PD 1966*), observamos en el plan director una significativa ampliación de las áreas urbanas y los índices constructivos establecidos a las edificaciones, con una disminución de las parcelas mínimas permitidas y el abandono del control de la densidad demográfica máxima. Esto denota que el IPPUC y el Ayuntamiento no logran enfrentar la fuerte presión del mercado inmobiliario (más suelo urbanizable, mayores zonas constructivas permitidas y menor superficie de las unidades de vivienda), sobre todo, dentro del escenario de gran crecimiento urbano previsto en el propio plan. Esto resulta más evidente cuando analizamos las zonificaciones posteriores, donde las zonas urbanizables se amplían cada vez más, aunque los índices demográficos a lo largo de los años sean menores de los previstos¹⁷⁵.

¹⁷⁵ Wilhelm tiene muy en cuenta este tema:

«É, a pressão imobiliária era muito forte e não se soube como manejá-la. Hoje a gente saberia como manejá-la, e por isso eu acho que o Plano de Curitiba e especialmente o Plano Metropolitano de Curitiba, tem que ser revisto com olhos novos (...).»

(Entrevista con Jorge Wilhelm, julio de 2003)

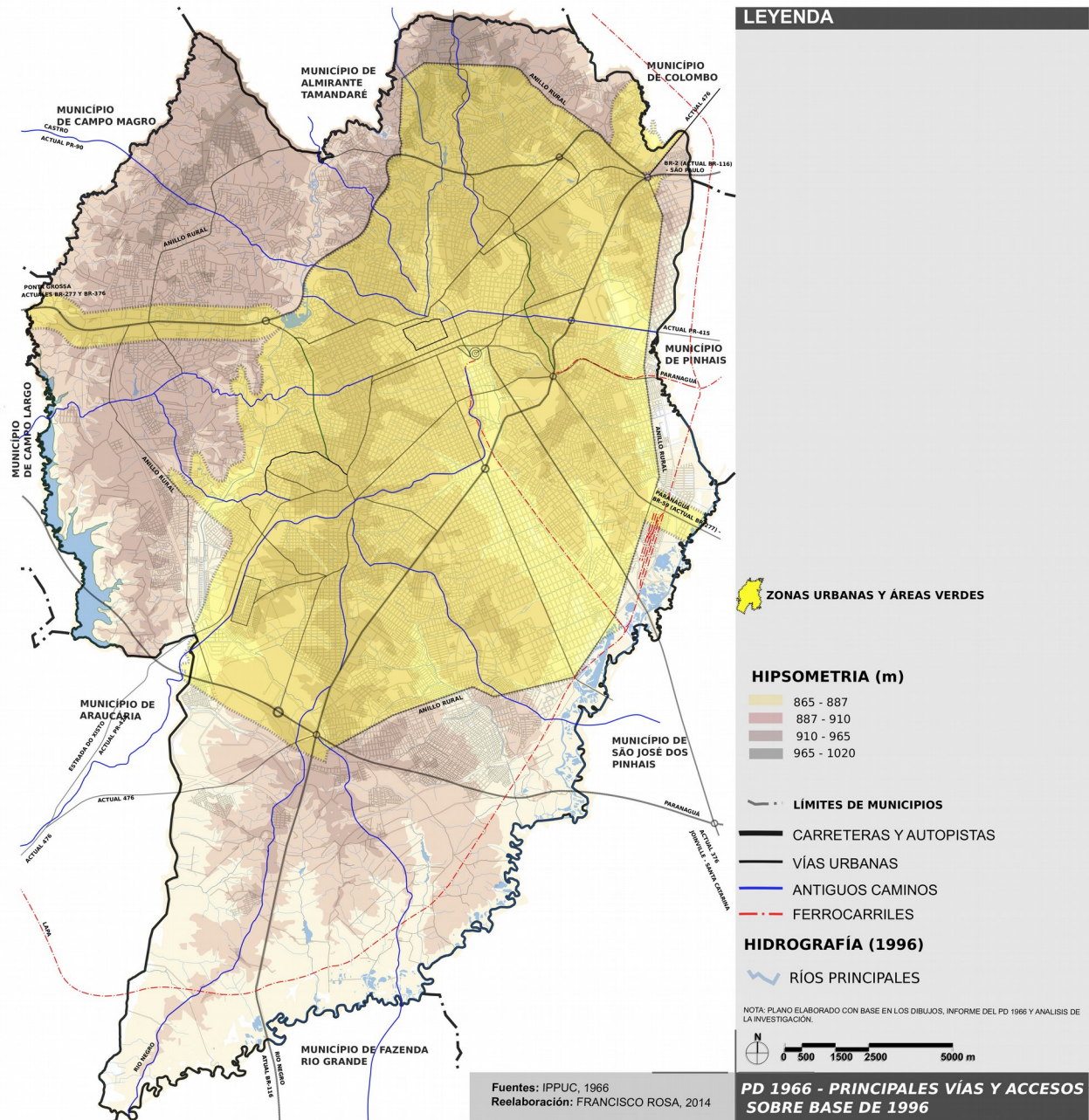


Figura 5.10 - El PD 1966 - Principales vías y accesos. Elaboración y fuentes indicadas.

Sobre el Plan Metropolitano de Curitiba, véase capítulo 6.

Respecto al tema de la densidad demográfica prevista en el PPU 1965, Wilhelm confirma que la existente es mucho menor que la planteada en 1965:

«De fato. Esta é uma tendência normal nas cidades brasileiras (...) porque existe sempre uma tendência a espalhar-se mais, em parte pela ação dos loteadores, eles são ativos, eles buscam terras para lotear (...)».

(Entrevista con Jorge Wilhelm, julio de 2003)

- PD 1966 - Principales vías y accesos (figura 5.10)

En el plano PD 1966 - Principales vías y accesos no encontramos grandes alteraciones respecto a la propuesta equivalente del PPU 1965 (figura 5.03). Las propuestas buscan conectar la ciudad con el territorio y crear un sistema interno que mejore la circulación de personas y vehículos. A diferencia de lo que ocurre respecto a la zonificación prevista, las propuestas del PD 1966 sobre el sistema viario y de accesos a la ciudad tienen un gran impacto en la realidad de la ciudad y en sus alrededores en los años venideros, como podemos verificar en el plano PD 1966 - Elementos realizados (figura 5.23).

- PD 1966 - Anillo central y sector tradicional (figura 5.11)

El plano PD 1966 - Anillo central y sector tradicional presenta algunos cambios significativos con respecto a la propuesta del PPU 1965 (figura 5.04). Además de lo ya comentado sobre aquel plano, en la versión del PD 1966 se presentan las zonas verdes en el interior de las

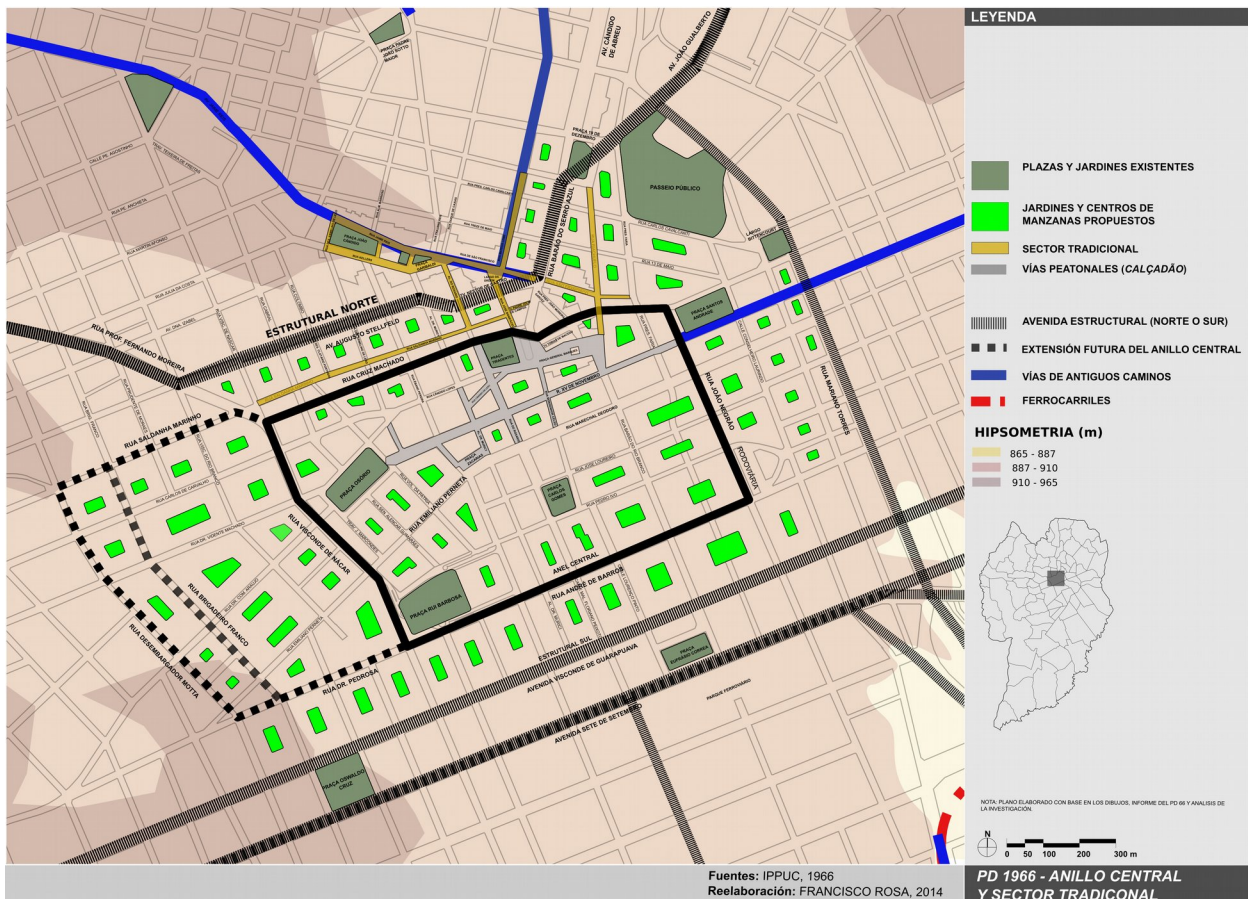


Figura 5.11 - Anillo central y sector tradicional del PD 1966. Elaboración y fuentes indicadas.

manzanas, planteamiento al que supuestamente se llega mediante la reparcelación de estas áreas centrales. Otro aspecto que hay que observar es la búsqueda de soluciones viarias más económicas para las travesías de estas zonas centrales, evitando los tramos elevados en la Estructural Norte y en la calle Mariano Torres, previstos en el PPU 1965 (figura 5.04). Por último, señalamos un ligero incremento en los espacios peatonales al incorporarse la plaza Zacarias y un tramo más en la calle Mosenhor Celso.

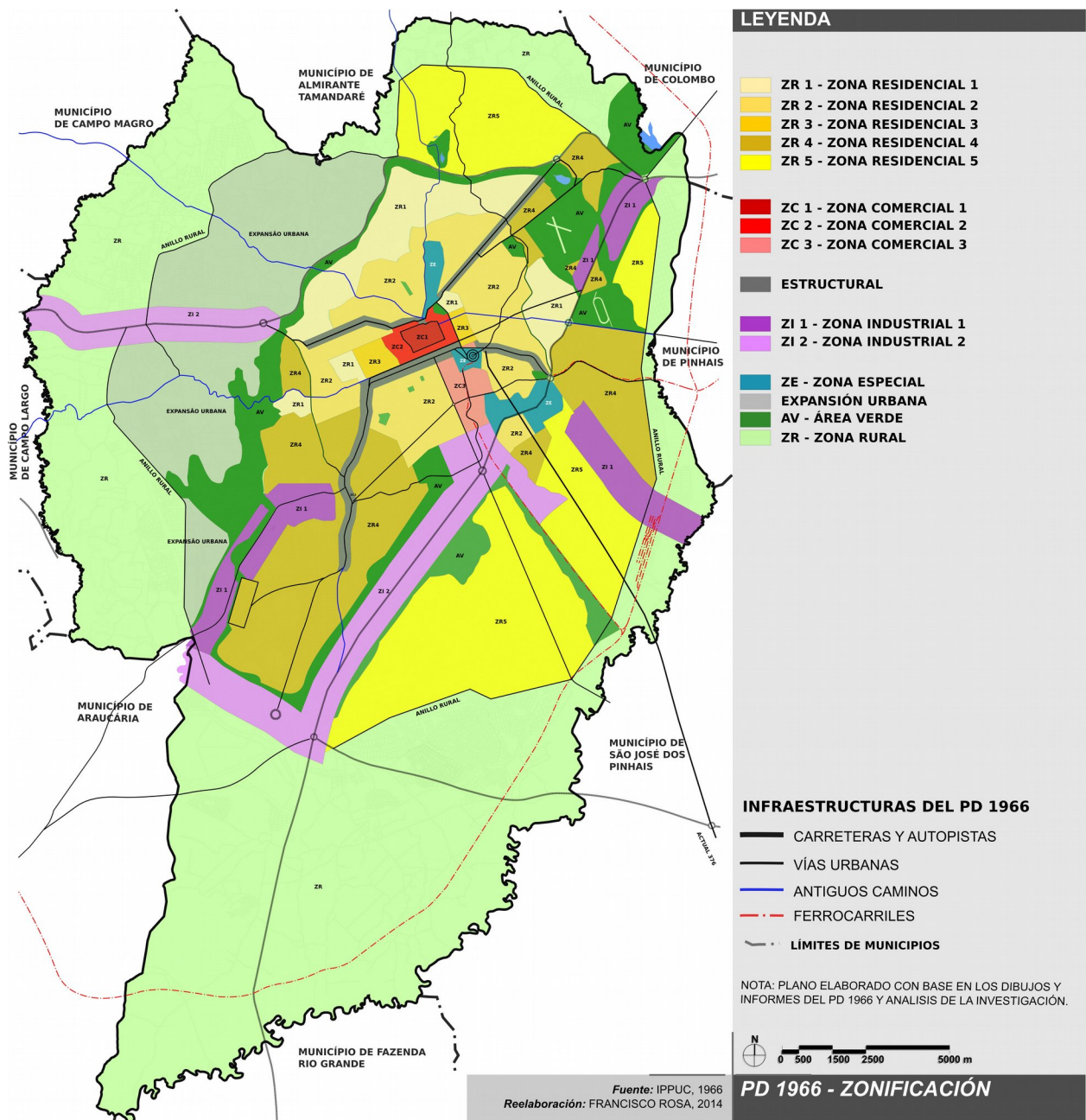


Figura 5.12 – El PD 1966 y su zonificación. Elaboración y fuentes indicadas.

- PD 1966 - La zonificación (figura 5.12)

Respecto a la zonificación planteada (plano PD 1966 - La zonificación), además de lo comentado, podemos observar tres características básicas fundamentales, aunque coherentes con los conceptos universales: primero, las zonas funcionales se caracterizan por un uso principal (residencial en su mayor parte) y por usos secundarios de apoyo al primero (comercio, servicios, equipamientos y espacios públicos vecinales); segundo, en la clasificación de las

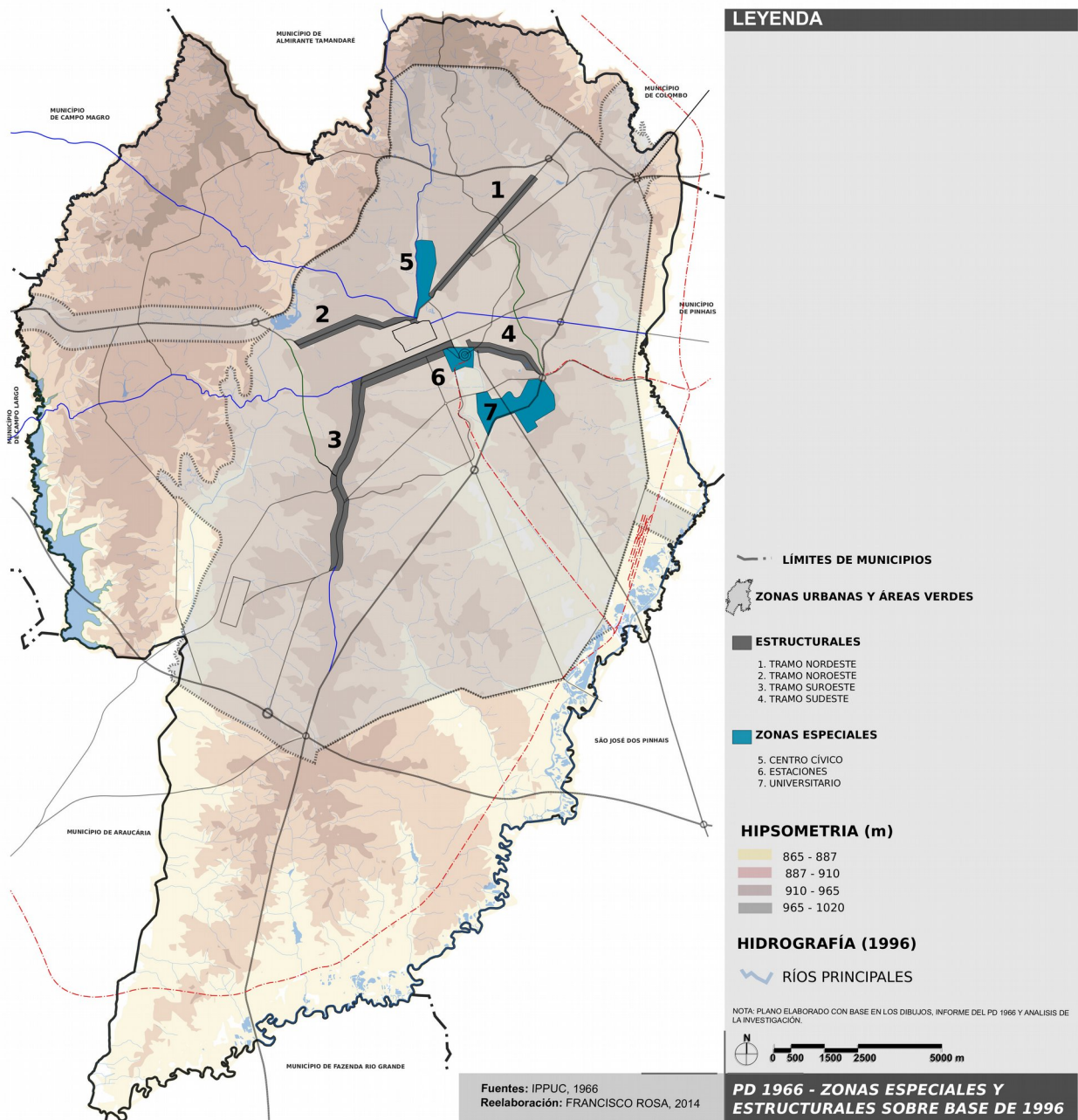


Figura 5.13 – El PD 1966, las zonas especiales y estructurales. Elaboración y fuentes indicadas.

distintas zonas con el mismo uso se adopta una variación de las densidades constructivas, ocupación del suelo y diversidades de usos secundarios (de modo creciente en las zonas residenciales de la ZR-1 a la ZR-3, o decreciente en el caso de las zonas comerciales ZC-1 a ZC-3); tercero, en la designación de las zonas se adoptan dos argumentos: uno para las áreas urbanas existentes donde se asume los usos más presentes, y otro para las futuras áreas urbanas, donde hay mayor libertad de que presente un paisaje más idealizado que busque atender las demandas previstas en el plan.

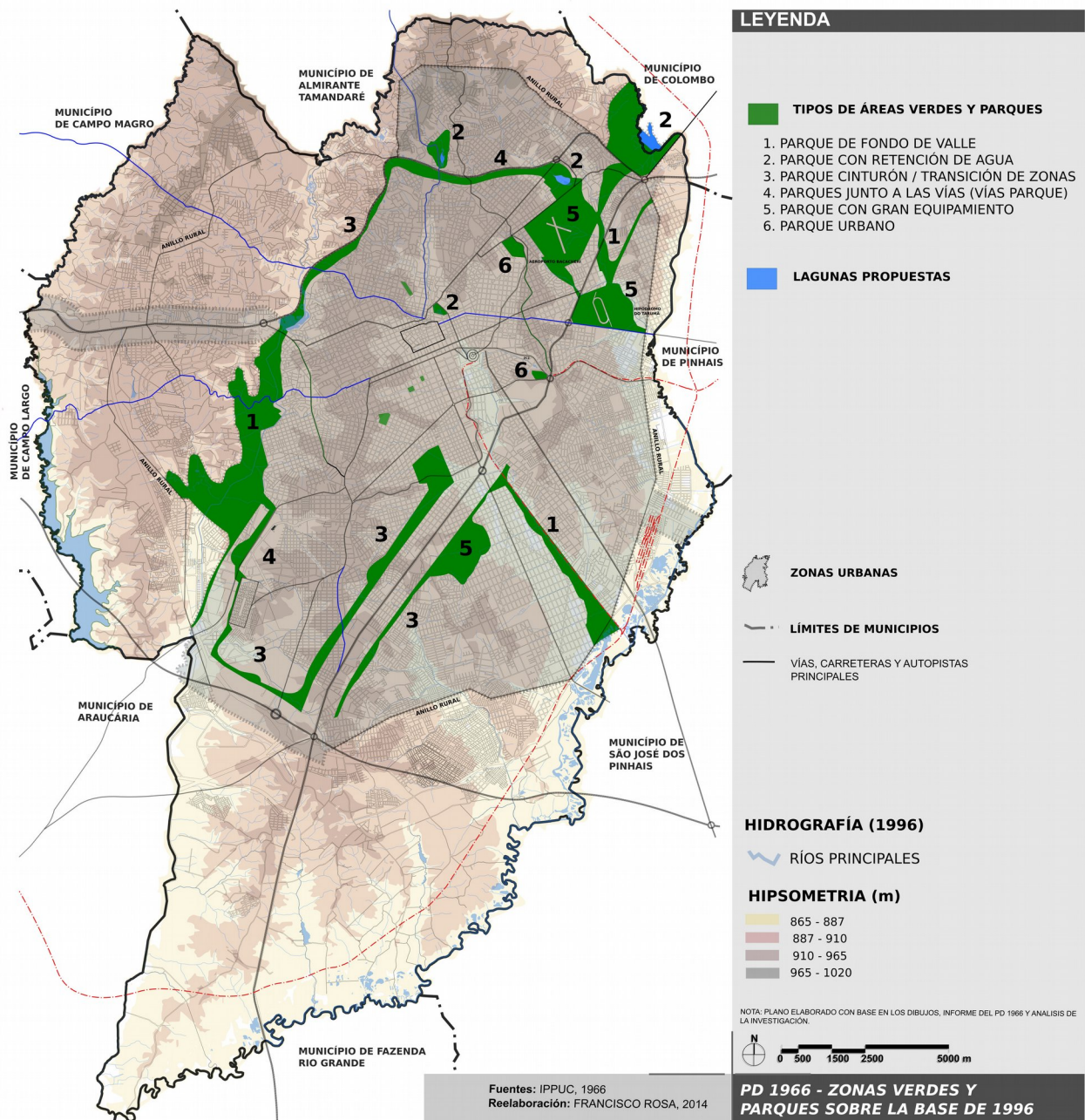


Figura 5.14 – El PD 1966, las zonas verdes y parques. Elaboración y fuentes indicadas.

- *PD 1966 - Zonas especiales y estructurales sobre base de 1996 (figura 5.13)*

El plano *PD 1966 - Zonas especiales y estructurales sobre base de 1996* demuestra que se abandona la idea de la ciudad polinucleada del PPU 1965 y se adopta la concentración urbana a lo largo de ejes estructurales. Como veremos, este concepto será muy significativo para el futuro de la ciudad (véase *figuras A5.60 y A5.61*) y más tarde serán los sectores especiales estructurales (*figura A5.62*). Ya sobre las zonas especiales, verificamos una disminución de estas respecto a las planteadas en el PPU 1965.

- *PD 1966 - Zonas verdes y parques sobre la base de 1996 (figura 5.14)*

El plano *PD 1966 - Zonas verdes y parques sobre la base de 1996* demuestra que no hay grandes cambios respecto a lo previsto en el PPU 1965. Reconocemos que las zonas verdes tienen una gran presencia y presentan los mismos criterios de ubicación del plan preliminar: protección de las vegas de los principales ríos de la ciudad (Barigüí y Belén); aprovechamiento de las grandes áreas institucionales; protección de las zonas de drenaje natural y retención de las aguas pluviales integradas a parques públicos; así como áreas de transición entre las zonas residenciales e industriales. Esto remarca la continuidad de los seis tipos de zonas verdes y parques planteados: los parques de fondo de valles, los parques con retención de aguas pluviales, los parques en forma de cinturones o como transición de zonas (principalmente entre las residenciales e industriales, las urbanas y de expansión), parques con grandes equipamientos públicos, algunos pocos parques urbanos y los parques lineales a lo largo de vías (Circunvalación Norte). Pero se abandonan los cementerios parque del PPU 1965 y, aunque observamos que, en la actualidad, hay muchos de ellos en la ciudad, su distribución y dimensiones son muy distintas.

5.1.4. Síntesis de las confrontaciones entre preceptos, métodos e instrumentos

Si en los apartados anteriores realizamos un análisis general de las principales características de los instrumentos y oficina técnica de planeamiento de Curitiba, en este realizamos la síntesis de las confrontaciones entre los preceptos y los métodos analizados (originarios del movimiento Economía y Humanismo, 1942; la Carta de la Tourette, 1952; la SAGMACS, la Carta de los Andes, 1958; el CPEU; PEREIRA, 1963 y BALTAR, 1963) con los contenidos y las estructuras del PPU 1965, IPPUC 1965 y PD 1966 para verificar el grado de congruencia entre ellos.

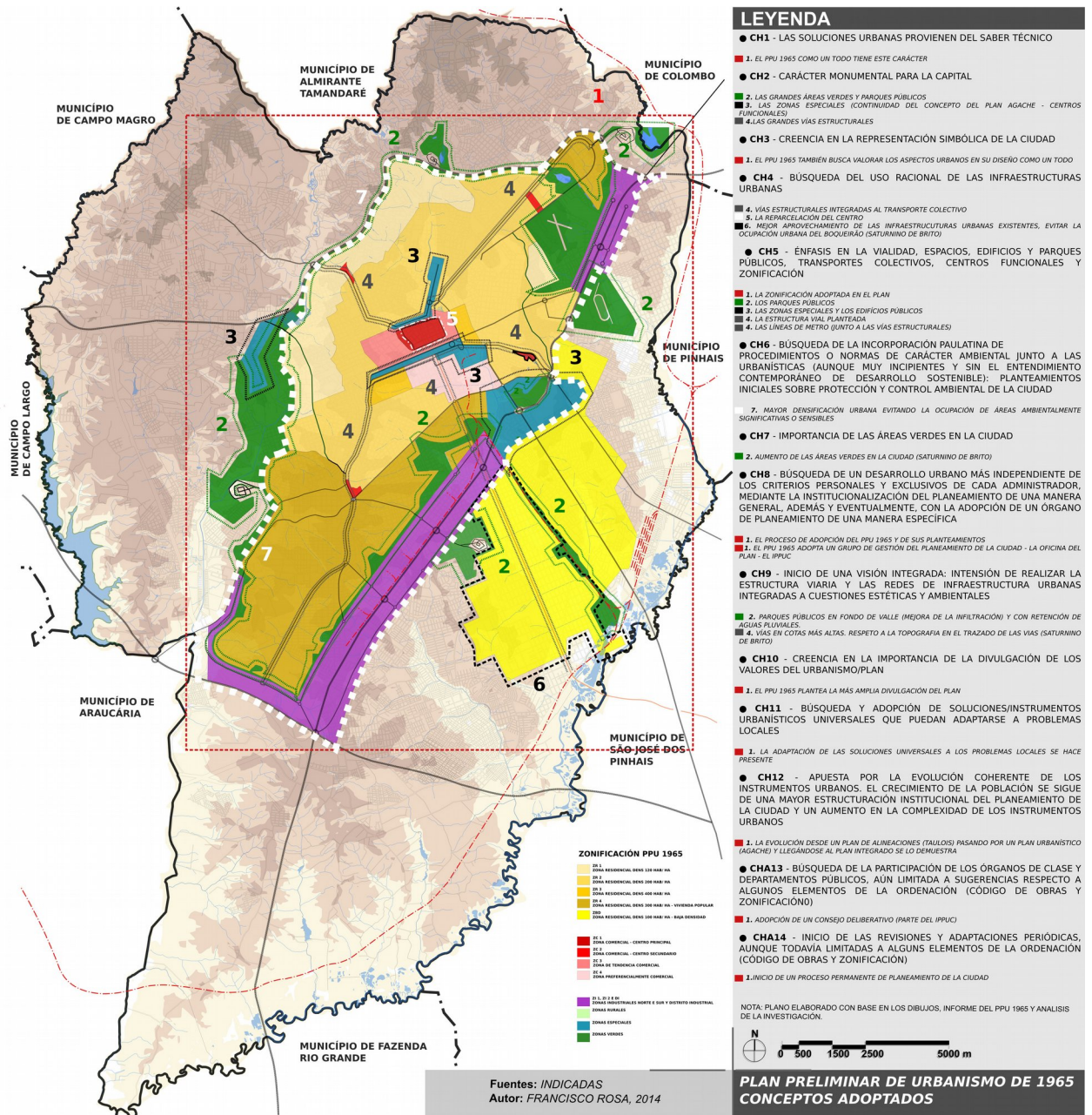


Figura 5.15 – Los conceptos heredados presentes en el PPU 1965. Elaboración y fuentes indicadas.

Sin embargo, los planos *Plan Preliminar de Urbanismo de 1965 – Conceptos adoptados* (figura 5.15) y *Plan Preliminar de Urbanismo de 1965 – Planteamientos adoptados* (figura 5.16) reconocen respectivamente los llamados conceptos heredados y los planteamientos heredados (formulados en los capítulos 2 y 3) en las proposiciones del plan preliminar, donde podemos remarcar el grado de repercusión de estos sobre los trabajos de los equipos de urbanistas locales y de Wilhelm/Serete. Podemos verificar las ideas y elementos heredados en los

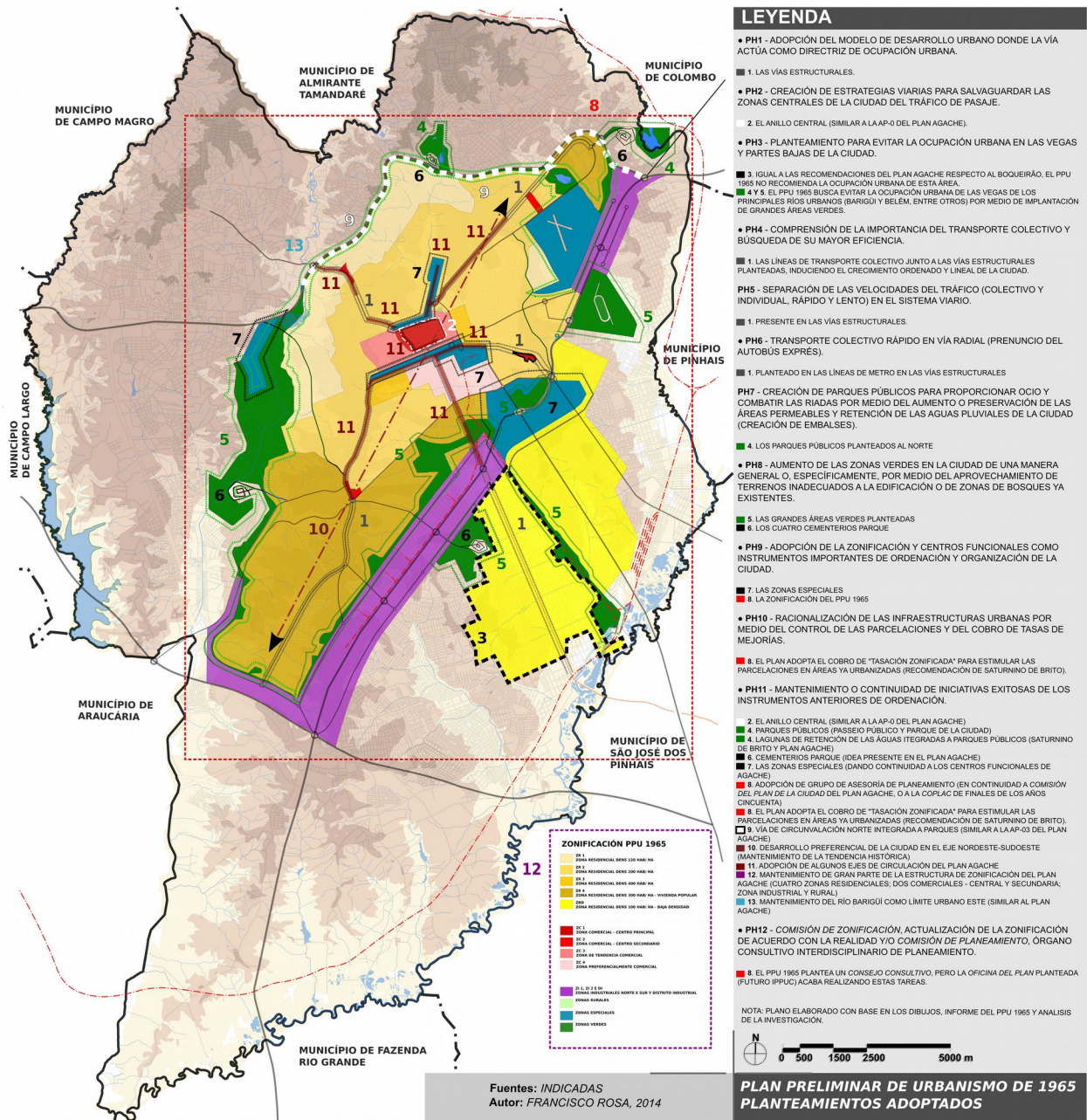


Figura 5.16 – Los planteamientos heredados presentes en el PPU 1965. Elaboración y fuentes indicadas.

instrumentos urbanísticos anteriores. Entre ellos, caben mencionar los temas del anillo central, los parques con lagunas de retención de aguas y los ejes estructurales de circulación. Así, podemos observar que, dado el grado de presencia de aquellos conceptos y planteamientos heredados, el trabajo de planeamiento realizado en el PPU 1965 tiene un carácter evolutivo y de continuidad respecto a las actuaciones históricas anteriores.

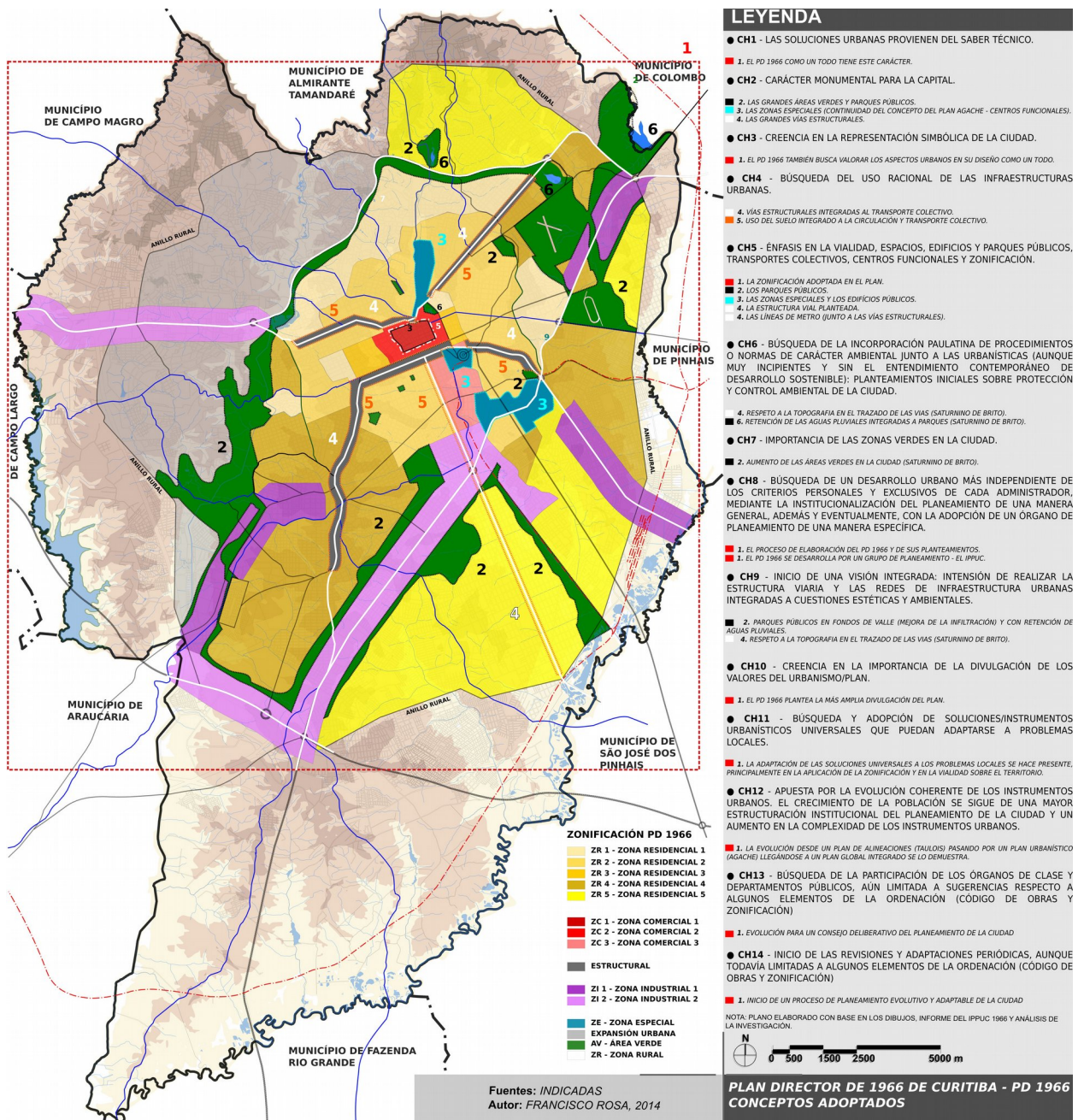


Figura 5.18 – Los conceptos heredados presentes en el PD 1966. Elaboración y fuentes indicadas.

la fuerza de los preceptos del llamado «planeamiento integrado» basados, principalmente, en la Carta de los Andes de 1958.

Sobre los planos PD 1966 – Conceptos adoptados, PD 1966 – Planteamientos adoptados, y PD 1966 – Principales preceptos del MEH 1942, la Carta de la Tourette 1952 y la Carta de los Andes 1958 (figuras 5.18, 5.19 y 5.20), como hemos comentado sobre el Plan Agache y el PPU

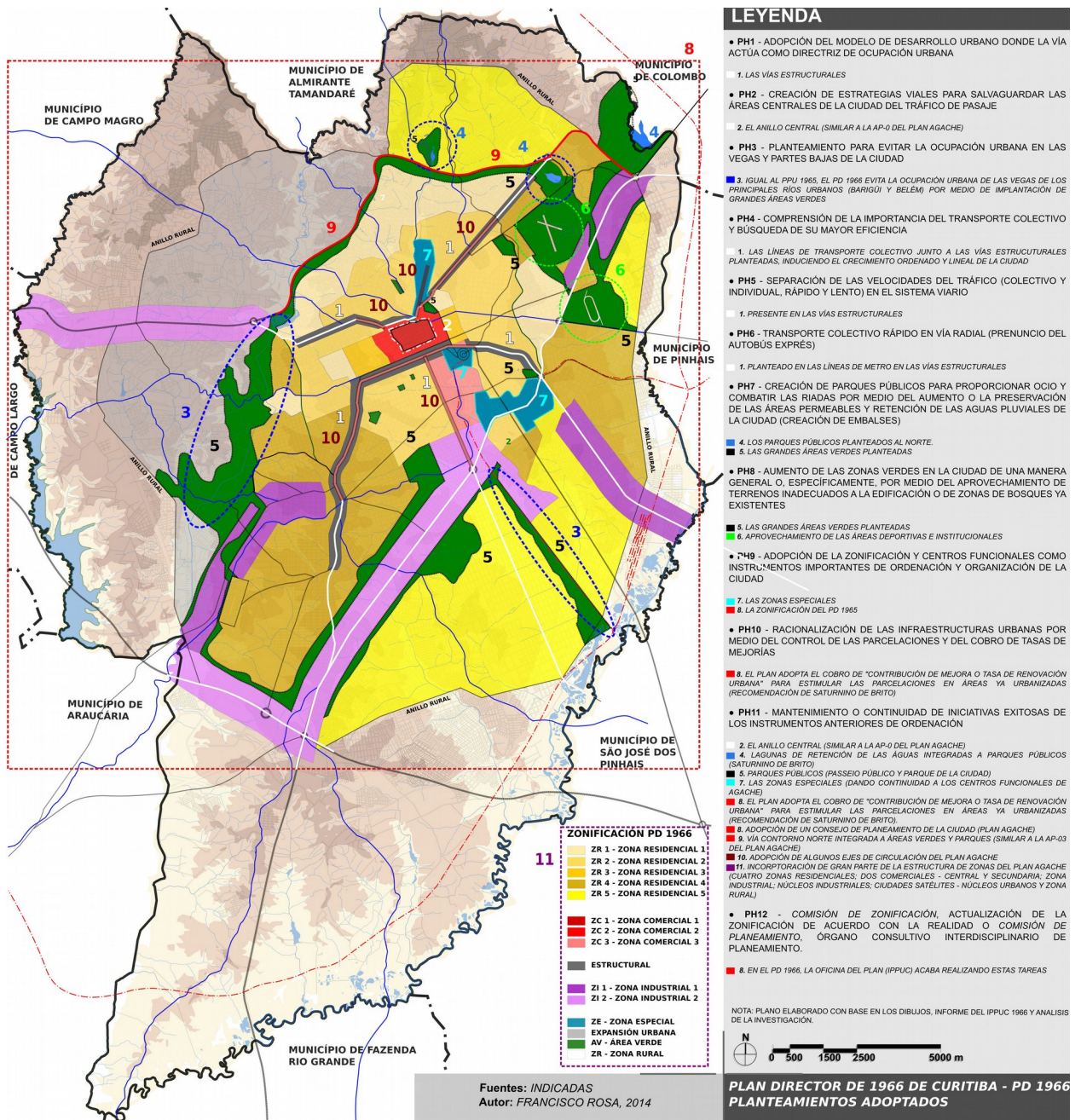


Figura 5.19 – Los planteamientos heredados presentes en el PD 1966. Elaboración y fuentes indicadas.

1965, estos documentos nos permiten reconocer gráficamente las repercusiones de los conceptos y los planteamientos formulados en la investigación en la conformación del PD 1966. En estos planos resulta más evidente aún la influencia del llamado planeamiento integrado basado en la Carta de los Andes de 1958, con la inclusión del tema de la renovación urbana y la conservación del patrimonio histórico de la ciudad (*precepto A4*). Asimismo, también

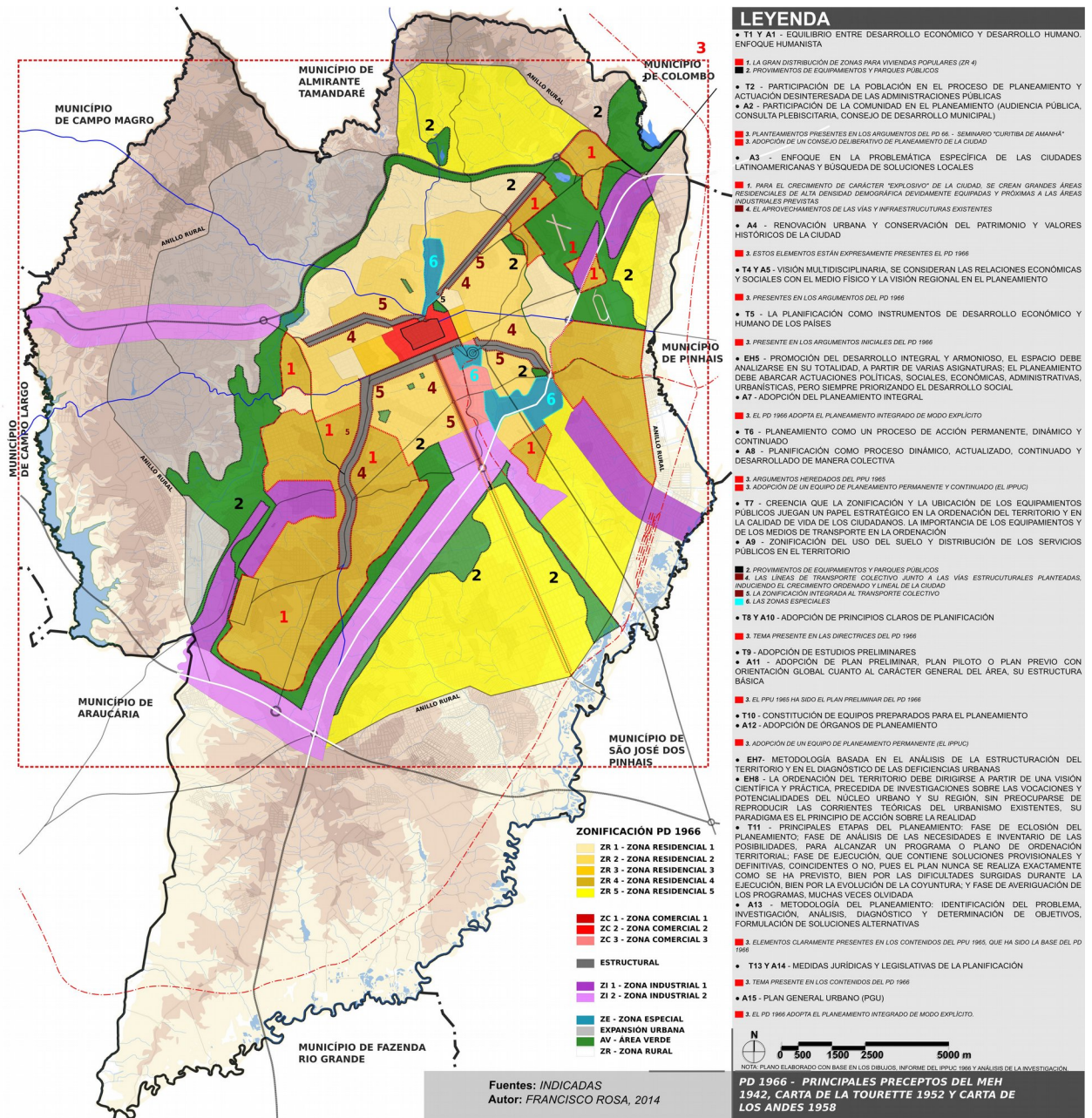


Figura 5.20 – Los principales conceptos del MEH, Carta de la Tourette y Carta de los Andes presentes en el PD 1966. Elaboración y fuentes indicadas.

podemos verificar las ideas y los elementos heredados de las prácticas y los instrumentos urbanísticos anteriores.

Una vez más, entre ellos podemos mencionar el tema del anillo central, los parques con lagunas de retención de aguas y los ejes estructurales de circulación. Así como constatamos en el Plan Agache y el PPU 1965, podemos verificar que en el PD 1966 también se

«consideran ideas y estrategias heredadas de instrumentos de ordenación anteriores, lo que denota que el planeamiento de Curitiba es un sistema que tiene una cierta continuidad y que también se desarrolla por medio de la adopción de distintas ideas consideradas exitosas que evolucionan de un plan a otro, con aumento de su complejidad y diversidad».

Como se ha realizado en la *Tabla 3.05 - Compendio de los conceptos heredados* y la *Tabla 3.06 - Compendio de los planteamientos heredados (capítulo 3)*, la tabla 5.01 sintetiza los rebatimientos de los preceptos investigados sobre los principales urbanistas, los instrumentos y el órgano de planeamiento de Curitiba. De esta manera, se confirma, una vez más, la gran influencia de estos preceptos, principalmente, respecto a las orientaciones de la Carta de los Andes de 1958.

Por su parte, la tabla A5.07 realiza una confrontación resumida entre el modelo de Plan General Urbano¹⁷⁶ (PGU) de la Carta de los Andes de 1958 con los instrumentos de planeamiento de Curitiba, el PPU 1965 y el PD 1966. Verificamos la casi completa obediencia de las orientaciones de la Carta de los Andes. Remarcamos que uno de los pocos aspectos que, aparentemente, no están presentes en el contenido del informe del PPU 1965 es el establecimiento de principios, conforme orienta el modelo del PGU, pero que precisamente cuya existencia la investigación busca demostrar. Sin embargo, como los análisis anteriores demuestran y las tablas 3.05, 3.06 y 5.01 sintetizan, los principios investigados se presentan de forma implícita o subyacente, en la elaboración de los instrumentos de planeamiento de la ciudad de una manera general.

¹⁷⁶ Cabe remarcar que T. J. Kent, colega de Violich y profesor de Planeamiento en la Universidad de California, Berkley, publica el libro *The Urban General Plan*. San Francisco, Chandler Publisher Company, 1964.

Junto con William Wurster y Catherine Bauer, Kent también se une al grupo de diseño y planificación *Telesis* en 1940, incentivando el pensamiento nacional sobre los entornos urbanos, en gran medida gracias a su famosa exposición *Space for Living*, organizada en el *San Francisco Museum of Modern Art*.

CARÁCTER	PRINCIPALES PRECEPTOS DEL MOVIMIENTO ECONOMÍA Y HUMANISMO, 1942	PRINCIPALES PRECEPTOS DE LA CARTA DE LA TOURETTE, 1952	PRINCIPALES PRECEPTOS DE CARTA DE LOS ANDES, 1958	WILHEIM	LERNER	FERNANDES	MEIRELLES	PPU 1965	IPPUC 1965	PD 1966
1. Filosofía general	EH1 Búsqueda del desarrollo humano (o social) no limitado: desarrollo del hombre y de todos los hombres. Atención a las necesidades del hombre, conciliando desarrollo económico y bienestar social.	T1 Equilibrio entre desarrollo económico y desarrollo humano. Énfasis en el factor humano (el humanismo). T2 Participación de la población en el proceso de planeamiento y actuación desinteresada de las administraciones públicas. T3 Utilización óptima de los recursos naturales pensando en las necesidades actuales y de las futuras generaciones; e inclusión del análisis de las implicaciones de la planificación sobre el medio urbano y natural.	A1 Equilibrio entre desarrollo económico y desarrollo humano. Énfasis en el factor humano (el humanismo). A2 Participación de la comunidad en el planeamiento (audiencia pública, consulta plebiscitaria, consejo de desarrollo municipal). A3 Enfoque en la problemática específica de las ciudades latinoamericanas y búsqueda de soluciones locales. A4 Renovación urbana y conservación del patrimonio y valores históricos de la ciudad.							
2. Estrategias	EH2 Creencia en que una visión amplia de las dimensiones del fenómeno urbano posibilita el desarrollo armónico y equilibrado del territorio. EH3 El Estado debe facilitar las condiciones básicas para que el individuo logre el mejor nivel de vida. EH4 El planeamiento desempeña un papel fundamental en el éxito de sus propuestas. EH5 Promoción del desarrollo integral y armonioso, el espacio debe analizarse en su totalidad, a partir de varias asignaturas; el planeamiento debe abarcar actuaciones políticas, sociales, económicas, administrativas, urbanísticas, pero siempre priorizando el desarrollo social.	T4 Visión multidisciplinaria, se consideran las relaciones económicas y sociales con el medio físico y la visión regional en el planeamiento. T5 La planificación como instrumentos de desarrollo económico y humano de los países. T6 Planeamiento como un proceso de acción permanente, dinámico y continuado. T7 Se cree que la zonificación y la ubicación de los equipamientos públicos juegan un papel estratégico en la ordenación del territorio y la calidad de vida de los ciudadanos. La importancia de los equipamientos y de los medios de transporte en la ordenación.	A5 Visión multidisciplinaria, se consideran las relaciones económicas y sociales con el medio físico y la visión regional en el planeamiento. A6 Apuesta por el planeamiento como instrumento de desarrollo de los países en Latinoamérica. A7 Adopción del planeamiento integral. A8 Planificación como proceso dinámico, actualizado, continuado y desarrollado de manera colectiva. A9 Zonificación del uso del suelo y distribución de los servicios públicos en el territorio.							
3. Métodos	EH6 Base en el estructuralismo francés que plantea el análisis sistemático del objeto de estudio, teniendo en cuenta sus valores cualitativos. Énfasis en el método de trabajo, lo importante es cómo y no qué hacer. EH7 Metodología basada en el análisis de la estructuración del territorio y en el diagnóstico de las deficiencias urbanas. EH8 La ordenación del territorio debe dirigirse a partir de una visión científica y práctica, precedida de investigaciones sobre las vocaciones y potencialidades del núcleo urbano y su región, sin preocuparse de reproducir las corrientes teóricas del urbanismo existentes, su paradigma es el principio de acción sobre la realidad.	T8 Adopción de principios claros de planificación. T9 Adopción de estudios preliminares. T10 Constitución de equipos preparados para el planeamiento. T11 Principales etapas del planeamiento: fase de eclosión del planeamiento; fase de análisis de las necesidades e inventario de las posibilidades, para alcanzar un programa o plano de ordenación territorial; fase de ejecución, que contiene soluciones provisionales y definitivas, coincidentes o no, pues el plan nunca se realiza exactamente como se ha previsto, bien por las dificultades surgidas durante la ejecución, bien por la evolución de la coyuntura; y fase de averiguación de los programas, muchas veces olvidada. T12 Adopción de la metodología que presenta la Carta con la adopción de unidades de planeamiento en la organización del territorio: identificación de las vocaciones económicas del territorio y utilización óptima de sus recursos; optimización del ritmo de crecimiento de los pueblos y de la distribución espacial de estos; instalación de los equipamientos necesarios para el desarrollo de las diversas zonas; y determinación de las unidades de ordenación.	A10 Adopción de principios claros de planificación. A11 Adopción de plan preliminar, plan piloto o plan previo con orientación global en cuanto al carácter general del área, su estructura básica. A12 Adopción de órganos de planeamiento (comisión de planificación y oficina técnica). A13 Metodología del planeamiento: identificación del problema, investigación, análisis, diagnóstico y determinación de objetivos, formulación de soluciones alternativas.							
4. Instrumentos		T13 Medidas jurídicas y legislativas de la planificación.	A14 Medidas jurídicas y legislativas de la planificación. A15 Plan General Urbano (PGU).							

Elaboración: Francisco Rosa, 2015/2017

Tabla 5.01 - Síntesis de las confrontaciones entre los preceptos analizados, los principales urbanistas y los contenidos del PPU 1965, el IPPUC 1965 y el PD 1966. Autorías y fuentes indicadas.

Respecto a los trabajos analizados, el de PEREIRA (1963) es el que mejor desarrolla una estructura para el órgano de planeamiento. Así, la *Tabla A5.06 - Evolución de las estructuras de los órganos de planeamiento* mencionada, recoge los planteamientos de los principales autores y obras investigados (VIOLICH, 1958; LLERAS, 1958; Carta de los Andes, 1958; SAGMACS, 1958-1959; GARCEZ, 1960; CPEU, 1961; SAGMACS, 1962 y PEREIRA, 1963) evidenciando la influencia de la metodología mencionada sobre la institucionalización del planeamiento de la ciudad, principalmente, sobre la constitución del órgano de planeamiento (IPPUC 1965) compuesto por el consejo deliberativo y la oficina técnica (*figura 5.21*, véase también la *tabla 5.02*). Asimismo, se verifica la continuidad de estas ideas en obras posteriores como la de PEREIRA Y FERRARI, 1969.

ORGANIGRAMA DEL ÓRGANO DE PLANEAMIENTO (IPPUC 1965)
(IPPUC, v.1 1966)

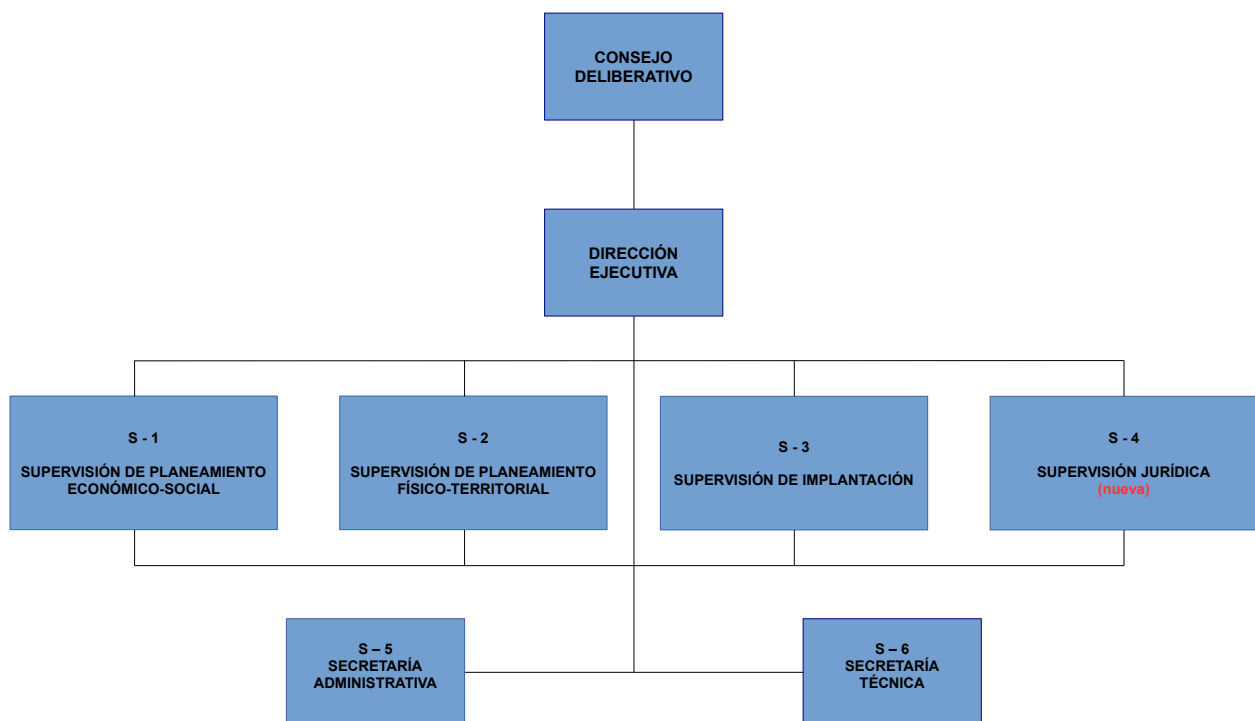


Figura 5.21 - Organigrama del órgano de planeamiento (IPPUC 1965) con el consejo deliberativo y la composición de la oficina técnica. Fuente: IPPUC, 1966 v 1.

Asimismo, la *tabla 5.02* resume la confrontación de los principales apartados del planeamiento municipal según PEREIRA (1963) con los contenidos en el PPU 1965 y el IPPUC 1965. Verificamos que el PPU 1965 atiende las recomendaciones de elaboración de planes anteriores

al plan físico territorial de este autor (los económicos, sociales y administrativos) mediante diagnósticos, mientras que otros, en cambio, solo se realizan posteriormente por medio del IPPUC 1965 y el PDI 1978. Por su parte, el énfasis dado a los equipamientos y los servicios públicos se verificará en los planes posteriores al PPU 1965 y el PD 1966, a través de planes complementarios específicos (o programas sectoriales) de los años setenta y ochenta (que veremos en el apartado 5.3)

Por último, en la confrontación entre el modelo de plan director de BALTAR (1963) —que hemos analizado en el anexo 4— con los instrumentos de Curitiba (PPU 1965 y PD 1966) también destaca una congruencia significativa entre ellos, aunque creemos que esto se produce gracias a la similitud de la estructura de BALTAR (1963) con la presentada en la Carta de los Andes, toda vez que este profesional tiene una participación significativa.

Método de Planeamiento Municipal de PEREIRA, 1963	Instrumentos aplicados en Curitiba
Levantamiento de elementos básicos	PPU 1965 – Diagnóstico urbanístico
Planes económicos	PPU 1965 – Diagnóstico económico
Planes sociales	PPU 1965 – Diagnóstico social
Planes territoriales	PPU 1965 – Plan Preliminar de Urbanismo
Planes administrativos	PPU 1965 – Capítulo III – Estructura para la elaboración del plan director
Integración de la planificación local con la regional	PDP 1963 – Plan de Desarrollo de Paraná, 1963 PDI 1978 - Plan de Desarrollo Integrado de la Región Metropolitana de Curitiba, 1978
Proyecto de los equipamientos y servicios públicos	Programas sectoriales de los años setenta y ochenta.
Adopción de legislación abarcadora	PPU 1965 – Capítulo III – Estructura para la elaboración del Plan Director; Capítulo IV – Programas de Acción y apéndice con anteproyecto de ley de plan director.
Reformas administrativas y tributarias	

ELABORACIÓN: FRANCISCO ROSA, 2011. FUENTES: PEREIRA, 1963; WILHEIM, 1965 y IPPUC, 1966.

Tabla 5.02 - Síntesis de las confrontaciones entre los principales apartados de PEREIRA (1963) y los contenidos del PPU 1965 y del IPPUC 1965. Autorías y fuentes indicadas.

5.1.5. Análisis de las repercusiones en la ciudad

Como una aportación original más de esta investigación, presentamos a continuación las repercusiones que tienen en la ciudad los instrumentos analizados en este capítulo. Apuntamos también algunos planteamientos que no se implementan o aquellos con alteraciones significativas. Como en el apartado anterior, reconocemos las repercusiones en planos sobre base reciente de la ciudad.

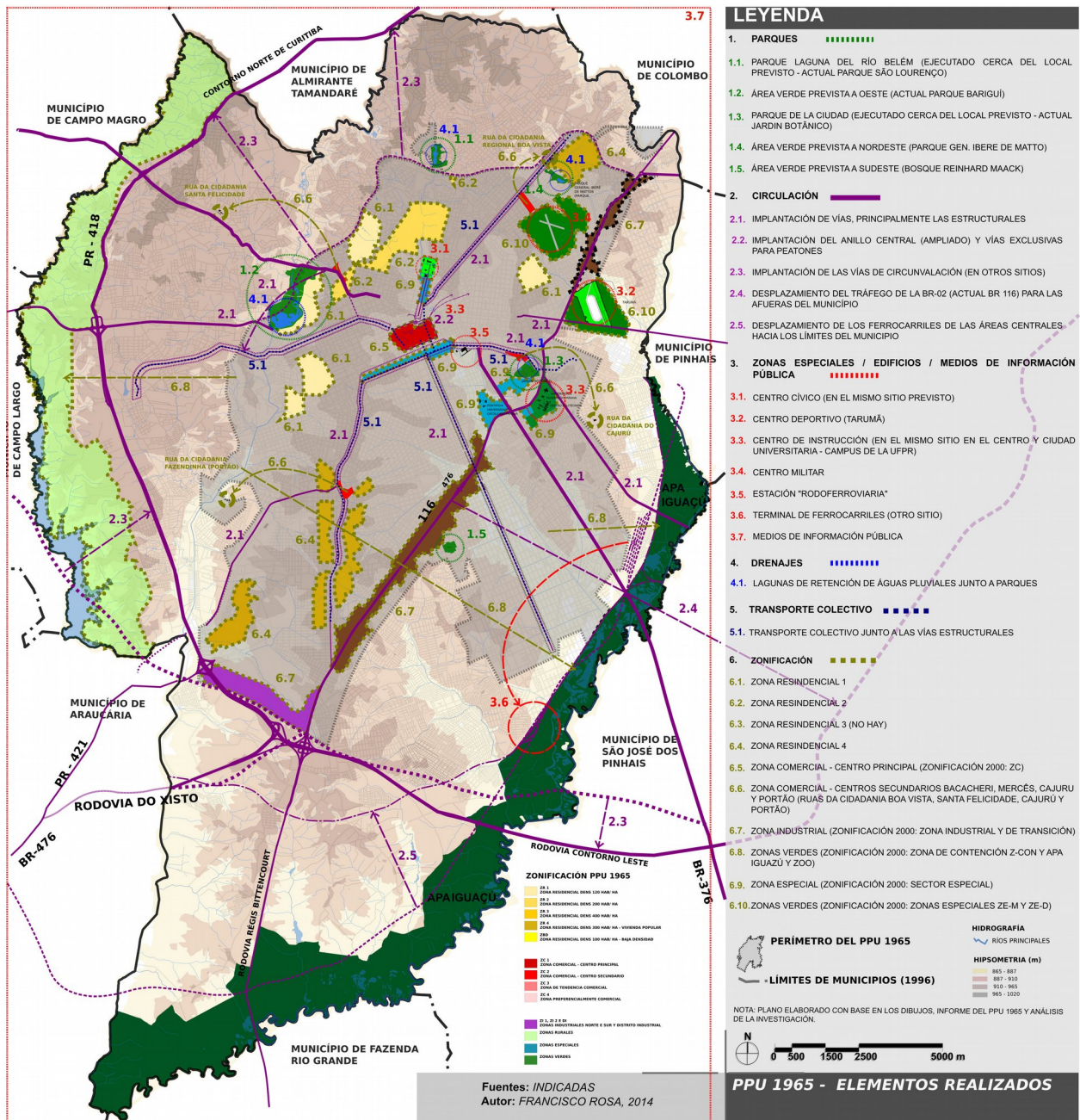


Figura 5.22 – Los elementos realizados del PPU 1965. Elaboración y fuentes indicadas.

- PPU 1965 – Elementos realizados (figura 5.22)

Por medio del plano *PPU 1965 – Elementos realizados* podemos observar lo que de hecho se concreta a partir de los planteamientos del PPU 1965 en la ciudad. Remarcamos que la mayoría de las realizaciones son elementos estructuradores de la ciudad. De estos, la

zonificación es la de menor peso (en comparación con la de 2000, *figura 1.62*) y las vías estructurales y de acceso a la ciudad las de mayor significación. Resulta clara también la importancia de las zonas verdes y las zonas especiales. Cabe señalar la previsión del PPU 1965 sobre los centros secundarios (con distintas funciones públicas y privadas) que se asemejan mucho a los centros secundarios (re)planteados en el PMDU de 1985 y a las *Ruas da Cidadania* implementadas en los años noventa¹⁷⁷.

Sin embargo, las previsiones poblacionales del PPU 1965 están muy distantes de la realidad, mientras los límites urbanos se amplían de manera significativa ya en el PD 1966, incluso sobre las zonas bajas del Boqueirão.

- *PD 1966 – Elementos realizados (figura 5.23)*

Al comparar los planteamientos del PD 1966 analizados con el contenido del plano *PD 1966 – Elementos realizados* podemos verificar que los elementos concretos son muy similares a los del PPU 1965, al contar con la mayoría de las realizaciones relativas a los elementos estructuradores del desarrollo de la ciudad. De estas, la zonificación también es la de menor peso, con referencia a la que se mantiene en la de 2000 (aunque mayor que el del PPU 1965) y las vías estructurales y de acceso a la ciudad las de mayor repercusión. Resulta clara también la importancia de las zonas verdes y las zonas especiales. Cabe señalar que el PD 1966 abandona la previsión de los centros secundarios con distintas funciones públicas, pero incluye la densificación a lo largo de las vías estructurales, lo que, sin duda alguna, se convierte en una de las más fuertes y controvertidas características formales de la ciudad.

La abertura de las avenidas estructurales da inicio a la transformación física de la ciudad prevista. Así, a lo largo de las décadas siguientes, se implementan los dos ejes estructurales prioritarios y el sistema viario básico. Asimismo, se busca concretar una red de zonas verdes compuestas por plazas, bosques y parques que integran el saneamiento básico en el ocio y se dota el centro tradicional de zonas exclusivas para peatones, especialmente en la Calle XV de Novembro. Los ejes estructurales, cuya densificación se define en el PD 1966, no solo se equipan con la infraestructura urbana, sino que reciben un sistema integrado de transporte masivo para atender a la demanda presente y futura, con el modelo de autobús exprés (*figuras A5.44 y A5.45, anexo 5*).

¹⁷⁷ Véase también el capítulo 1.

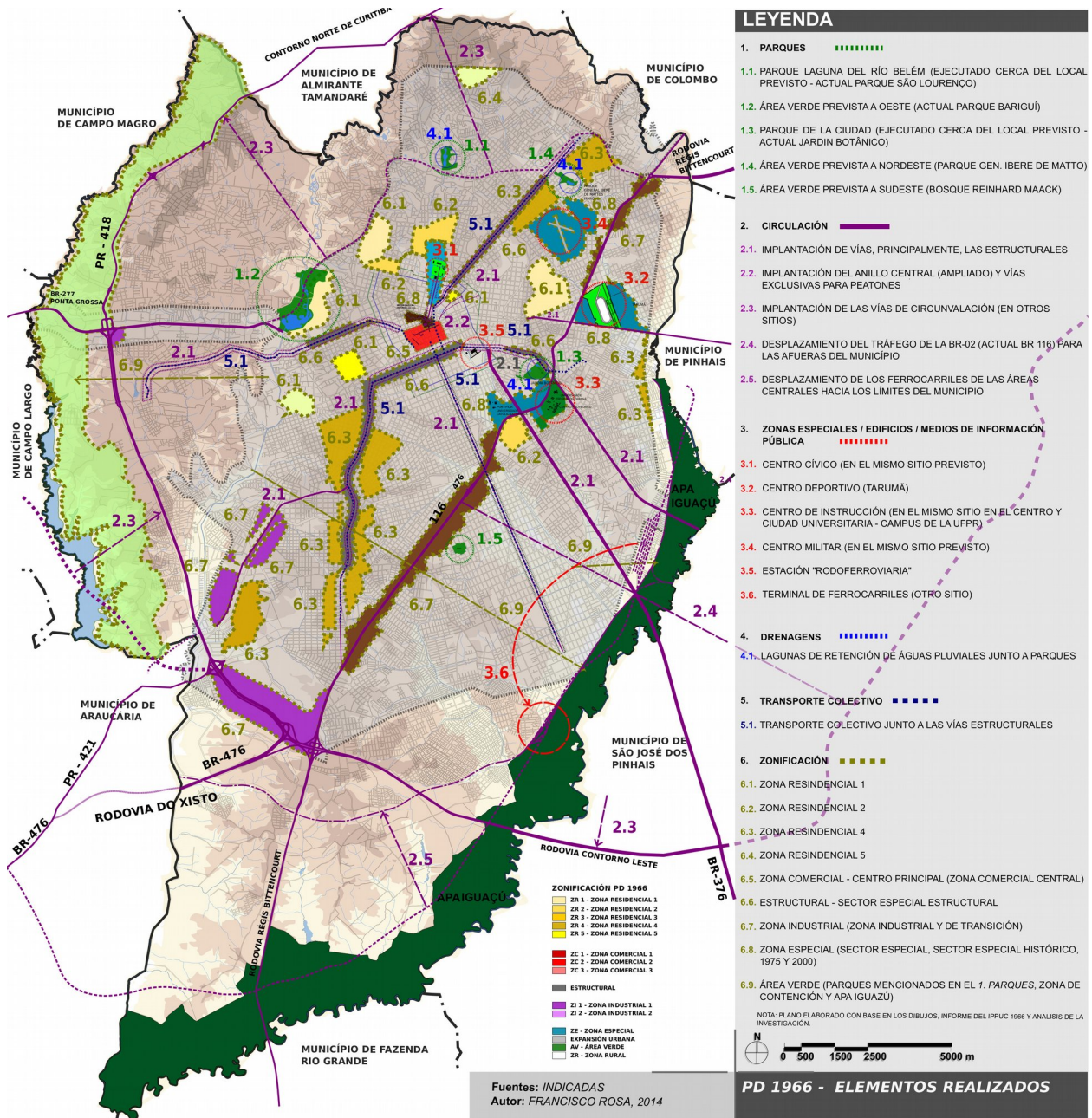


Figura 5.23 – Los elementos realizados del PD 1966. Elaboración y fuentes indicadas.

No obstante, en los años noventa Wilhelm alerta que Curitiba necesita seguir innovando e integrar el sistema viario y de transporte en la región metropolitana como un todo:

«Então, é claro que agora a Região Metropolitana tem mais importância do que tinha. Houve adensamento maior, há mais poluição no ar e questões ambientais a ser vistas. Há que se

reavaliar o como transportar-se em Curitiba, para não se perder as vantagens daquilo que foi conquistado. É preciso rever, inclusive, se as vias estruturais não teriam que ser completadas por outras vias, no sentido de recriar-se agora uma malha mais ortogonal - portanto, de vias de ligação interbairros e com o restante da região. (...) é preciso continuar a ser pioneiro, rever o plano na dimensão de uma cidade que marcha para dois milhões de habitantes».¹⁷⁸

(WILHEIM, 1990: 37)

Como estaba prevista la peatonalización del centro de la ciudad en las directrices del PPU 1965 y del PD 1966, la calle XV de Novembro (y después, una vez más, llamada calle de las Flores) se cierra a la circulación de vehículos. Aunque en un primer momento los comerciantes rechazan la idea, después de algún tiempo la calle se convierte en un punto de encuentro de la población con lo que las ventas del comercio aumentan. Asimismo, se acepta la idea de las calles transformadas en los llamados *calçadões* (grandes aceras), que empieza a adoptarse en varias ciudades del país¹⁷⁹.

- *Reparcelación*

Por su parte, los planteamientos de reparcelación y aprovechamiento de los interiores de manzanas no se desarrollan en Curitiba como se presentan en el PPU 1965 y el PD 1966, que según el propio Wilhelm (*figura 5.11*),

«(...) Eu estava preocupado em dar uma paisagem urbana mais típica e menos concentrada no bairro (...) a leste do centro, então eu tinha proposto ou preservar o miolo de quadra, a exemplo do que a City fez aqui [São Paulo], ou de permitir em cada quadra só dois prédios¹⁸⁰. Quem chegasse antes fazia. Então você teria uma paisagem em que o prédio alto coexistiria

¹⁷⁸ Sin embargo, vimos en el anexo 4 que el Plan Urbanístico Básico de São Paulo de 1969 plantea la implementación de una red de vías estructurales en forma de rejilla (*figuras A4.20 y A4.21*) en el ámbito extramunicipal.

¹⁷⁹ Sobre el cierre del tráfico de vehículos en el centro principal, Wilhelm añade:

«O calçadão nasceu, a palavra nasceu em Curitiba, eu conto isso em alguns livros. Eu (...) propus pedestrianizar por um sistema, hoje a gente chama de calçadões, é a área de pedestre na área histórica e na Rua XV. A Rua XV era muito importante, estava sempre congestionada mas tinha pouquíssimos carros porque havia muita gente. Eu percebi que não tinha nenhuma função de tráfego (...) do ponto de vista de circulação de veículos (...)».

(Entrevista con Jorge Wilhelm, julio de 2003).

¹⁸⁰ Jaime Lerner retoma el planteamiento de utilizar el núcleo de las manzanas como zonas verdes o construir edificios altos y aislados en una propuesta para la rehabilitación del barrio Luz, en São Paulo, en 2005.

com as casas e apareceria de uma forma isolada como as torres de San Gimignano na Itália. O Frank Lloyd Wright que diz: o lugar ideal para um arranha-céu é o deserto, porque ali ele se impõe com toda magistrosidade de sua arquitetura. (...) Nem todos os arranha-céus são bonitos. Mas de qualquer forma ele teria uma certa identidade e daria uma paisagem muito interessante. Eu estou propondo isto em Araxá, porque lá a pressão imobiliária é muito menor e é possível fazê-la. Em Curitiba (...) a pressão imobiliária era muito grande então não foi feita esta utilização do fundo das quadras»¹⁸¹.

De esta manera, cincuenta años después de haber elaborado el plan, se siguen gran parte de las directrices generales, pero el tema de diseño urbano más elaborado con zonas verdes en los núcleos de las manzanas parece que se abandona por la presión inmobiliaria.

- *La participación ciudadana*

Respecto a la descentralización administrativa y gestión compartida de la ciudad, preceptos presentes en la Carta de los Andes de 1958 (como hemos visto), la Administración busca adoptar las siguientes estrategias en los años posteriores al PD 1966:

- Creación de las Administraciones regionales y posteriores *Ruas da Cidadania*.
- Mecanismos de participación ciudadana, tales como: organización de la población en asociaciones de vecinos (pasando de 100 en 1984 a 450 en 1997), audiencias públicas para debatir temas de interés de la colectividad (técnicos del Ayuntamiento presentan a los ciudadanos las intervenciones que desarrollará cada Administración regional), consejos municipales, regionales y locales, que cuentan con participación de la comunidad y deliberan sobre temas específicos.

Sin embargo, vimos en el capítulo 1 un amplio debate sobre la gestión pública de Curitiba. Verificamos que algunos autores opinan que el plan director se desarrolla con una consulta limitada a algunos arquitectos y funcionarios de la ciudad de Curitiba y con la participación de algunos grupos de la élite.

Asimismo, aunque encontramos diversas menciones a la participación de la población en el planeamiento de la ciudad en las publicaciones del IPPUC (1979 y 19?), de hecho no se

¹⁸¹ Entrevista con Jorge Wilhelm (julio de 2003).

demuestra de manera clara los medios institucionalizados para llevarse a cabo esta actividad¹⁸².

Sin duda, Almir Fernandes argumenta que antes del IPPUC,

«(...) De um modo geral, naquela época, todo plano quando ficava pronto era escondido; só era mostrado quando ia para a Câmara. Mas era evidente que os especuladores, os vereadores, todo o mundo tinha o plano, menos o povo (...)»¹⁸³.

(...) aqueles que iam se apropriar das vantagens já tinham comprado os terrenos nas área que interessavam, porque sabiam que ali iria aumentar o gabarito e outras vantagens (...).

(...) O esquema era sempre este: o prefeito escondia o plano, chamava os vereadores e negociava, barganhava ali. Naquela hora, mesmo sem querer, ele estava fazendo grandes mutretas, por mais honesto que fosse. Por isso eu digo que foi um processo democrático. O Ivo Arzua tinha sido eleito numa eleição democrática, a última eleição de prefeitos para as capitais, e ele achava que iria ter outras eleições para o futuro. Em 68 viu-se que não haveria, mas o período das discussões do Plano era 1965/66. Então, o IPPUC surge ainda num caldo democrático, num caldo pré-ditadura, mas com a valorização do planejamento, da tecnocracia etc. (...) Depois de 1968, o quadro tornou-se completamente autoritário e eu achava que o IPPUC ainda tinha que passar pelo teste da democracia representativa e dos conflitos de poder que surgiriam numa situação de prefeito eleito pelo voto popular: esse era o desafio».

(FERNANDES, 1991a: 47)¹⁸⁴

¹⁸² Luiz Geraldo Mazza, periodista local, opina en el IPPUC (1989a) que:

«O IPPUC nasceu num regime democrático, mas se estruturou, na fase de intervenções no Plano da cidade, na ditadura, no regime autoritário. E isso lhe criou um problema fundamental, de natureza deontológica: ganhou uma configuração tecnocrática que se de um lado lhe realçou, num sistema centralizado, a competência dos seus quadros e amplitude de espaços, de outro condicionou a decisões sem participação de sociedade».

(MAZZA, 1989: 21)

¹⁸³ FORTE NETTO (1991: 56) remarca, además, que:

«(...) um plano diretor, (...) até aquele momento, era compreendido apenas como um documento que servia de consulta para realizar obras na cidade. (...)».

¹⁸⁴ Asimismo, Almir Fernandes apunta algunos aspectos que para él ayudaron a la implementación del planeamiento en Curitiba: la experiencia en urbanismo preexistente, el marco favorable en el ámbito del Estado, la voluntad política del alcalde, el grupo local de seguimiento, la divulgación y compromiso de la población y el acierto del

De todos los modos, el mencionado período dictatorial choca con el tema de la participación ciudadana democrática ilimitada en el planeamiento (asignatura basilar en los documentos fuentes analizados) y, aunque el Ayuntamiento insista en afirmar su atención sobre el tema, argumentando en diversas ocasiones su práctica participativa en las decisiones urbanas, esta asignatura no está claramente presente en los principales elementos de las directrices básicas del PD 1966.

Por otro lado, la existencia de un órgano dedicado al planeamiento (con el consejo deliberativo y la oficina técnica), al mismo tiempo que da soporte al ejecutivo, disminuye el poder demasiado centralizador del alcalde, que pasa a centrarse en las políticas públicas y acciones administrativas y a escoger las obras prioritarias de su gestión, dejando los planes, proyectos y demás cuestiones técnicas a cargo de la oficina de planeamiento. Una realidad administrativa descentralizadora muy poco corriente en el país.

5.1.6. Comentarios

En resumen, a partir de las confrontaciones realizadas entre las fuentes conceptuales estudiadas y las estructuras y contenidos de los principales instrumentos de planeamiento de Curitiba, podemos concluir que las influencias más presentes en la confección del PPU 1965 y del PD 1966 se centran en las recomendaciones de la Carta de los Andes de 1958. A su vez, en el caso del IPPUC 1965, el trabajo de PEREIRA (1963) es sin duda alguna su fuente más significativa. Respecto a las fuentes metodológicas, la Carta de los Andes de 1958 y el CPEU son las más significativas entre las demás, muy presentes en la confección de los instrumentos de ordenación y del órgano de planeamiento de Curitiba del referido periodo.

Cabe remarcar que observamos otras influencias significativas de la época, como el Plan Piloto de Brasilia que acababa de implementarse en el país¹⁸⁵. Si bien, también verificamos que poco

IPPUC al realizar la investigación y el planeamiento al margen de los demás órganos municipales.

¹⁸⁵ Asimismo, realizando un breve paralelismo entre Brasilia y Curitiba, podríamos señalar otros aspectos interesantes: Brasilia tiene como característica el plan-diseño, mientras Curitiba está más cerca del concepto de plan-proceso según los conceptos de FALUDI, 1973b (véase el último apartado del anexo 5). Brasilia tiene como principios, la Carta de Atenas de 1933 y los conceptos divulgados por Le Corbusier, su órgano gestor de implementación es la NOVACAP (*Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil*, de 1956), su instrumento de planeamiento es el Plan Piloto y adopta como estrategia de aceptación pública la realización de un concurso público. En cambio, Curitiba sigue más las orientaciones de la Carta de los Andes de 1958 y las ideas del MEH, su órgano gestor es el IPPUC y su instrumento inicial es el PPU 1965, pero la estrategia de aceptación pública es más amplia pues cuenta con un consejo deliberativo, además de la celebración de un concurso público para elegir el plan para la ciudad. Como Brasilia es un plan-diseño, no se ve la necesidad de un órgano de investigación (como el IPPUC), sino

a poco estas referencias van modificándose a partir del PD 1966 y las orientaciones de soluciones más simples y viables van imponiéndose a lo largo del tiempo.

De esta manera, resulta clara la alineación del Ayuntamiento con el cuerpo de conceptos que viene evolucionando, que resulta en el informe del PPU 1965 y sus principales directrices. Los cambios necesarios realizados en el PD 1966 refuerzan aún más la continuidad y la evolución que se percibe desde la década de los cincuenta, cuando se elaboran los primeros movimientos de cambio de paradigmas, como hemos visto en los capítulos anteriores.

Los años 1965 y 1966 constituyen un marco temporal síntesis de implementación de las ideas urbanísticas elaboradas de forma colectiva.

Ampliando un poco más los comentarios sobre los participantes del grupo que elabora o acompaña los trabajos de confección del PPU 1965, el PD 1966 y el IPPUC 1965, vimos quienes realizan contribuciones significativas en los campos del planeamiento, principalmente, en la práctica profesional pública, sin embargo, apuntamos los sujetos claves¹⁸⁶ en los años sesenta:

- Jorge Wilhelm, que aporta su modo interpretativo, metodológico y una postura más intencionada en las directrices y el diseño del plan.
- Almir Fernandes, que aporta el planteamiento del principal elemento del planeamiento de Curitiba, su órgano de planeamiento, reconociendo el trabajo de PEREIRA (1963) que estructura y consolida la formación del IPPUC.
- Hely Lopes Meirelles, que además de aportar toda estructuración legal necesaria para el planeamiento de la ciudad, trae consigo la experiencia y la metodología del CPEU, que resultan claramente evidentes en la estructuración y el contenido del PPU 1965 y, más tarde, del PD 1966.
- De la lectura de las declaraciones investigadas se desprende que las principales contribuciones de Jaime Lerner se presentan en un período posterior, después de asumir el Ayuntamiento de la ciudad a partir de los años setenta, cuando aplica las ideas y los proyectos del PPU 1965, el PD 1966 y el IPPUC 1965. Veremos en un próximo apartado, que Lerner tiene una amplia participación en la implementación del PD 1966 por medio del desarrollo de los programas sectoriales.

uno más centrado en la ejecución.

¹⁸⁶ Para más información sobre cada uno de ellos, véase el anexo 5.

- No podemos olvidar la actuación de Karlos Heinz Rischbieter¹⁸⁷ que, mediante la financiación de la CODEPAR y aplicando las orientaciones del Plan de Desarrollo de Paraná de la SAGMACS de 1963, da inicio a la elaboración del plan preliminar de Curitiba con el seguimiento obligatorio de un órgano de planeamiento local, como ya hemos visto.

¹⁸⁷ Sobre Rischbieter, véase la nota 161 del anexo 5.

5.2. Las repercusiones e inserción de Curitiba en el planeamiento brasileño

Este apartado tiene el objetivo de verificar si las acciones de planeamiento de Curitiba de los años sesenta tienen repercusiones en el escenario del país, confirmando o no su importancia en este ámbito. Asimismo, verificamos las similitudes y las diferencias entre lo que se denomina en el país planeamiento integrado con el sistema en implementación en Curitiba. Para ello, en el anexo 5, se analizan los eventos y las publicaciones que puedan ayudarnos en estos objetivos, como: el *I Encontro de Arquitetos Planejadores - Recomendaciones para el planeamiento global* de 1966; los planteamientos del Estatuto del Planeamiento Integrado Municipal de 1967 y la publicación del guion de planeamiento municipal del órgano federal de entonces, el SERFHAU (*Serviço Federal de Habitação e Urbanismo*)¹⁸⁸.

Asimismo, buscamos entender el planeamiento de Curitiba dentro del marco de las principales capitales del país de la época, en el apartado 5.2.4. *La consolidación del planeamiento integrado y el planeamiento de las capitales* del anexo 5.

Al final del apartado, evaluamos los principales aspectos de los eventos y publicaciones respecto a los conceptos y los métodos investigados y frente al planeamiento de Curitiba.

5.2.1. Análisis general

Observamos que el evento del *I Encontro de Arquitetos Planejadores* de 1966 representa un importante esfuerzo del Ayuntamiento de Curitiba para divulgar sus recientes actuaciones en el campo del planeamiento de la ciudad, además de incorporar las conclusiones de este encuentro en su nuevo plan director. Remarcamos un cierto grado de coherencia entre los argumentos presentados en este evento con los preceptos investigados, lo que denota una continuidad en el proceso desarrollado en el país y Curitiba. Sin embargo, su abordaje sobre la constitución de la oficina técnica de planeamiento es casi inexistente. Asimismo, observamos la total omisión de los temas relativos a la organización y la representación ciudadanas en el proceso de planificación.

Respecto a los argumentos presentados en 1967 para un estatuto del planeamiento integrado municipal en el país (en MENDES, 1967), además del gran enfoque sobre el tema de la

¹⁸⁸ Sobre SERFHAU, véase nota 11 del anexo 5.

integración del planeamiento (presente de manera similar en el encuentro de 1966), observamos un gran retroceso en el marco del desarrollo conceptual y metodológico del planeamiento hasta aquí observado, cuando vuelve a ponerse relieve en la elaboración del plan físico como fundamento para las acciones del ejecutivo municipal, abandonando el protagonismo de la implementación de un proceso permanente de planeamiento del municipio y la organización y participación comunitarias necesarias.

Aunque Curitiba haya optado por un plan abierto, pasible de revisiones y perfeccionamientos, y por un órgano de planeamiento estructurado, significativos para posibilitar la adopción de un proceso de planeamiento, estos aspectos fundamentales, desafortunadamente, no se exponen de manera clara en los medios oficiales gubernamentales, que se centran en un tecnicismo y en la confección del instrumento, el plan director, como solución de los problemas urbanos del país.

Esto también se observa en las publicaciones del SERFHAU (*Serviço Federal de Habitação e Urbanismo*) de finales de los años sesenta. Asimismo, este servicio federal retoma una orientación ya muy crítica y superada, pues plantea la creación del órgano de planeamiento tras la elaboración del plan y no como gestor del planeamiento del municipio. Como ya se ha observado respecto a la constitución de la oficina técnica, el guion del SERFHAU analizado no orienta ni detalla la formación del consejo de desarrollo municipal.

Por tanto, para la solución de los problemas urbanos, en resumen, se abandona la elaboración de un proceso democrático, humanista y sistémico de planeamiento (que empezó en los años cincuenta) y se centra en la elaboración del instrumento, el plan director.

Juntos, la publicación del *I Encontro de Arquitetos Planejadores*, el planteamiento del Estatuto del Planeamiento Integrado Municipal y las publicaciones del SERFHAU, remarcan el modelo de planeamiento que los medios oficiales divulgan en el país a mediados y finales de años sesenta, al que denominan «planeamiento integrado». Podemos observar la intención de consolidarlo en el ámbito nacional y aplicarlo en los ámbitos estatales y locales, todo ello seguramente tiene fuertes repercusiones en la conformación de los planeamientos de las municipalidades del país, como veremos a continuación.

Los autores Ferrari¹⁸⁹ y Pereira nos facilitan un marco general del planeamiento integrado municipal en el país, en las décadas de los sesenta, setenta y ochenta. También nos ofrecen un panorama de los sistemas de planeamiento de algunas ciudades (sobre todo, de las capitales), incluida Curitiba. Destaca la coherencia con los preceptos y los métodos investigados, pero sin duda, también se verifican las alteraciones, omisiones y retrocesos mencionados, lo que contribuye para confundir el concepto real de lo que podría ser el planeamiento integrado o integral.

PEREIRA y FERRARI (1969) apuntan las condiciones fundamentales para implementar los planes: que estos sean integrales (económico, social, físico-territorial e institucional); que estén acompañados de una modernización de las estructuras administrativas y financieras de los ayuntamientos y que las poblaciones participen de forma organizada del proceso de elaboración e implementación de los planes. No obstante, de forma resumida, observamos que la mayoría de las ciudades analizadas no alcanzan la institucionalización necesaria para implementar un proceso de planeamiento de su desarrollo.

La obra de FERRARI (1982) nos facilita el marco del planeamiento municipal a mediados de los años setenta, al exponer las características del tema en distintas ciudades brasileñas y extranjeras de una manera general. Sin embargo, el autor plantea la organización del órgano de planeamiento junto con la implementación del plan y no como inicio del proceso de planeamiento, como orientan el CPEU y Pereira, y que los urbanistas de Curitiba tienen muy en cuenta, como podemos verificar. También observamos que el autor orienta que el consejo sea del plan y no del planeamiento (o del desarrollo del municipio).

Pero, sin duda, el autor apunta claramente las dificultades de la plena implementación del proceso de planeamiento en el país, lo que nos permite entender mejor el marco nacional de entonces y posterior, además de aclarar aún más la posición relativa del caso de Curitiba, que logra superar la mayoría de las dificultades presentadas, posicionándose en una situación distinguida, sin duda.

De esta manera, del período de los años sesenta y setenta analizado, podemos señalar que resulta patente la importancia de Curitiba al haber aplicado en mayor medida los conceptos y métodos mencionados. Asimismo, cabe observar que las obras investigadas en el apartado no

¹⁸⁹ Sobre Ferrari, véase nota 80 del anexo 5.

apuntan ni orientan sobre la importancia de la implementación de los planes directores municipales mediante programas sectoriales. Estrategia muy significativa mencionada en la Carta de los Andes como *programas de planificación* y adoptada en Curitiba que, con seguridad, va a ayudar a concretar muchas de sus acciones públicas planeadas.

5.2.2. Comentarios

Aunque muchos de los trabajos analizados afirmen buscar implementar un proceso de planificación en las ciudades, encontramos varios aspectos que difieren de los modelos propuestos por los principales documentos de referencia de nuestra investigación y que comprometen la efectiva realización de dicho objetivo.

En la mayoría de los casos analizados, remarcamos que el alcance del debate de la planificación se reduce en gran medida a la física y urbana, en lugar de la gestión integrada del territorio como plantea *l'Aménagement du Territoire* de Lebret y su movimiento, que considera que es necesario actuar en el planeamiento del territorio de una manera amplia para su efectivo desarrollo económico y humano.

Con respecto a las orientaciones de las publicaciones oficiales, sobre todo del SERFHAU, observamos que se centran más en la elaboración del plan, como solución principal de la planificación de la ciudad, y no tratan de los procedimientos necesarios para implementar un sistema y un proceso de planificación, aunque se preocupan por mostrar que este es su propósito.

Hemos visto en las publicaciones de los años cincuenta y principios de los sesenta que el enfoque principal se da en la organización de la comunidad, mediante la creación de la *comisión o consejo del planeamiento*, como uno de los primeros pasos para la planificación municipal (como en CPEU y autores como Violich). Sin embargo, el enfoque observado en las publicaciones analizadas posteriores se centra más en la organización técnica de los ayuntamientos, esto es, en la oficina técnica, el esfuerzo en la organización comunitaria pierde la atención en los años setenta y cuando se menciona, en general, la tratan como una comisión o consejo del plan (y no del planeamiento) de modo similar al que encontramos en las décadas anteriores a los años cincuenta.

Respecto al órgano técnico de planificación, las publicaciones (en particular, las oficiales, como la del SERFHAU) lo reducen a la fase y la función de implementación de un plan, y no de elaboración y gestión de la planificación del municipio de modo amplio, como refieren el CPEU, Pereira e, incluso, el IPPUC 1965, lo que reduce mucho sus acciones.

Sin embargo, las repercusiones positivas y negativas de las divulgaciones del planeamiento integrado en el país son muy variadas y complejas. Pero, hay que tener en cuenta que, durante el período dictatorial (1964-1985), se ven perjudicados el debate y el desarrollo posterior más amplios del tema, lo que imposibilita que se produzcan los ajustes y las correcciones necesarios, y es exactamente en las décadas de los sesenta y setenta que se producen los mayores crecimientos urbanos en Brasil, convirtiendo el planeamiento urbanístico o territorial de las décadas posteriores en una tarea bastante ardua de arreglar las áreas urbanas consolidadas, con poca o casi ninguna planificación real y verdaderamente integrada en la mayoría de los casos.

Todo esto explica por qué la planificación urbana de estos años se considera una fase muy tecnocrática en el país. Dados los análisis realizados, llegamos a la conclusión de que, en realidad, la llamada planificación integrada no se realiza en su plenitud, incluso hay un retroceso en los procedimientos y los enfoques de algunas décadas (donde el plan director físico tenía el protagonismo en el planeamiento de la ciudad), en detrimento de una efectiva implementación de un proceso de planeamiento abierto, participativo, adaptativo y evolutivo del municipio, como plantean los principales documentos fuentes investigados.

5.3. La implementación del PD 1966. Los planes globales y sectoriales de los años setenta y ochenta

5.3.1. Análisis general

En este apartado (junto al 5.3 del anexo 5) investigamos las estructuras, los contenidos y los principales conceptos de los llamados *planes globales*, *planes sectoriales* y *programas de acción* elaborados por el Ayuntamiento y el IPPUC, principalmente, entre los años setenta y ochenta (aunque tengamos noticias de iniciativas similares en décadas anteriores, que entendemos que son el origen de muchas de las que aquí analizamos)¹⁹⁰. Sin embargo, el objetivo no es realizar un análisis exhaustivo y profundo de estos programas y planes, sino entender cómo se integran en el sistema de planeamiento de la ciudad y verificar sus grados de coherencia con los preceptos formulados. Asimismo, es posible señalar, de forma muy general, cuáles se concretan de forma efectiva en la ciudad y cuáles se quedan en buenas intenciones.

Apoyamos nuestro análisis en distintas publicaciones del IPPUC, del Ayuntamiento de Curitiba y de los urbanistas que participan del proceso. Así, en 1969, el IPPUC publica el *Estudo Preliminar do Metrô de Curitiba - Sistema integrado de transporte de massa* (IPPUC, 1969). En los años 1974 y 1975, el Ayuntamiento de Curitiba publica 13 volúmenes, llamados *Curitiba, uma experiência em planejamento urbano*, en lo que divulga públicamente los principales temas de su actuación, de la forma siguiente: Conceptuación general (v.1), Área Metropolitana (v. 2), Ciudad Industrial (v. 3), Circulación - Sistema viario básico (v. 4), Circulación - Transporte masivo (v. 5), Circulación - Terminales de cambio de medios de transporte (v. 6), Circulación - Sistema integrado de transporte (v. 7), Comunicación (v. 8), Enseñanza (v. 9), Recreación - Estructura de animación (v. 10), Recreación - Plan global (v. 11), Vivienda con proyecto CURA (*Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada*) Piloto - *Jardins das Américas y Guabirotuba* (v. 12) y Directrices básicas para los próximos años (v. 13)¹⁹¹.

¹⁹⁰ Según BRAGA (1990), durante su gestión como alcalde de Curitiba (1954-1958), además de comenzar la elaboración de un nuevo plan para la ciudad (Plan de las Unidades Vecinales) y del Plan de Zonificación, se implementan distintos planes y programas sectoriales que cubren temas como el transporte colectivo (con la creación de las áreas selectivas y tarifa social), la distribución del transporte de carga, la red viaria, la pavimentación de las vías públicas, la recreación, la organización de parques públicos, la repoblación forestal y la limpieza urbana.

¹⁹¹ PMC 1974a, 1974b, 1975a, 1975b, 1975c, 1975d, 1975e, 1975f, 1975g, 1975h, 1975i, 1975j, 1975l, 1975m.

Un poco más tarde, el IPPUC publica los volúmenes *Cidade de Curitiba* con los temas de las Directrices básicas - Programa de trabajo y Sistema de transportes¹⁹². En el primer volumen, el IPPUC presenta como *programa de trabajo* de la Administración municipal las *directrices básicas*, los *programas globales*, los *programas sectoriales* y la *política de implementación*. Al abordar las directrices básicas se presenta una rápida evaluación del marco general alcanzado hasta entonces, las directrices que evolucionan desde la aprobación del PD 1966, las que se ponen en marcha en aquel momento y las que todavía están pendientes.

Forman parte de los *programas globales* la consolidación del proceso de crecimiento dirigido, la ocupación de los espacios urbanos (a lo largo de los antiguos caminos) y la preservación de la ciudad.

Por su parte, los *programas sectoriales* se componen de la actualización de la zonificación de uso del suelo, la consolidación del sistema de transportes, la vivienda, la complementación urbana (infraestructura, equipamientos y financiación), la acción social (promoción social y equipamientos públicos), la enseñanza, el saneamiento, la recreación, la consolidación de la CIC (*figuras A5.64 a A5.66*), las comunidades denominadas «*rurbanas*» (véase anexo 5) y el apoyo al desarrollo metropolitano.

Las *políticas de implementación* tratan de temas como la coordinación de los programas (desarrollo, coordinación, control de la implementación y su evaluación) y los programas especiales (mantenimiento y conservación de la ciudad y racionalización de las actividades administrativas).

También se explica que las directrices básicas se integran entre sí para dar soporte a los programas sectoriales, que, en cambio, dan origen a los proyectos específicos.

De esta manera, de forma resumida, los programas globales comprenden el proceso de crecimiento dirigido con la ocupación de los espacios urbanos y la preservación de la ciudad (incluyendo temas ambientales). Los programas o planes sectoriales comprenden temas como la zonificación, la rehabilitación del centro histórico, la vivienda, la circulación, el transporte colectivo, la infraestructura y los equipamientos públicos, la industria, el saneamiento, la enseñanza, la acción social, entre otros.

¹⁹² IPPUC, 1979 e IPPUC 19?.

Sin embargo, en los años ochenta, el Ayuntamiento plantea una descentralización administrativa y que se retomen algunos planteamientos del PPU 1965 en su Plan Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU) de 1985, que analizamos a continuación.

5.3.2. Síntesis de las confrontaciones entre los preceptos, los métodos y los programas globales y sectoriales

Recordemos que una de las hipótesis del trabajo es que el sistema de planeamiento de Curitiba «(...) *se orienta, en su base, por un conjunto de **principios/conceptos universales adaptados localmente que ayudan sustancialmente la implementación de los distintos programas urbanos y/o ambientales.** (...)».*

Así, respecto a los preceptos y planteamientos formulados, podemos reconocer en los programas globales y sectoriales analizados (en este capítulo y en el anexo 5) las coincidencias con la mayoría de ellos. Apuntamos a continuación los más significativos:

- **CH1** - Las soluciones urbanas provienen del saber técnico.
 - **CH4** - Búsqueda del uso racional de las infraestructuras urbanas.
 - **CH5** - Énfasis en la vialidad, espacios, edificios y parques públicos, transportes colectivos, centros funcionales y zonificación.
 - **CH7** - Importancia de las zonas verdes en la ciudad.
 - **CH9** - Inicio de una visión integrada: intención de realizar la estructura viaria y las redes de infraestructura urbanas integradas a cuestiones estéticas y ambientales. Ejemplos: se busca mejorar la infiltración de las aguas pluviales por medio de la creación de parques urbanos para combatir las riadas y utilizar la vialidad para drenar la ciudad de acuerdo con la topografía natural de los terrenos.
 - **PH1** - Adopción del modelo de desarrollo urbano donde la vía actúa como directriz de ocupación urbana.
 - **PH2** - Creación de estrategias viarias para salvaguardar las zonas centrales de la ciudad del tráfico de pasaje.
 - **PH3** - Planteamiento para evitar la ocupación urbana en las vegas y partes bajas de la ciudad.
 - **PH4** – Compresión de la importancia del transporte colectivo y se busca su mayor eficiencia.
-

- **PH5** - Separación de los modos y velocidades del transporte (colectivo e individual, rápido y lento) en el sistema viario.
 - **PH7** - implementación de parques públicos para proveer recreación y combatir las riadas por medio del aumento o la preservación de las áreas permeables y la retención de las aguas pluviales de la ciudad (creación de embalses).
 - **PH8** - Aumento de las zonas verdes en la ciudad de una manera general o, específicamente, por medio del aprovechamiento de terrenos inadecuados para la edificación o de zonas boscosas ya existentes.
 - **PH10** - Racionalización de las infraestructuras urbanas mediante el control de las parcelaciones y el cobro de contribuciones especiales.
 - **PH11** - Mantenimiento o continuidad de iniciativas exitosas de los instrumentos anteriores de ordenación.
 - **A3** - Enfoque en la problemática específica de las ciudades latinoamericanas y búsqueda de soluciones locales.
 - **A4** - Renovación urbana y conservación del patrimonio y valores históricos de la ciudad.
 - **T4** y **A5** - Visión multidisciplinaria, se consideran las relaciones económicas y sociales con el medio físico y la visión regional en el planeamiento.
 - **T5** - Planificación como instrumento de desarrollo económico y humano de los países.
 - **A6** - Apuesta por el planeamiento como instrumento de desarrollo de los países en América Latina.
 - **EH5** - Promoción del desarrollo integral y armonioso, el espacio debe analizarse en su totalidad, a partir de varias asignaturas; el planeamiento debe abarcar actuaciones políticas, sociales, económicas, administrativas, urbanísticas, pero siempre priorizando el desarrollo social.
 - **A7** - Adopción del planeamiento integral.
 - **T6** - Planeamiento como proceso de acción permanente, dinámico y continuado.
 - **A8** - Planificación como proceso dinámico, actualizado, continuado y desarrollado de manera colectiva.
 - **T7** - Se cree que la zonificación y la ubicación de los equipamientos públicos juegan un papel estratégico en la ordenación del territorio y la calidad de vida de los ciudadanos. La importancia de los equipamientos y de los medios de transporte en la ordenación.
 - **A13** - Metodología del planeamiento: identificación del problema, investigación, análisis, diagnóstico y determinación de objetivos, formulación de soluciones alternativas.
-

- **T13 y A14** - Medidas jurídicas y legislativas de la planificación.

5.3.3. Comentarios

Programas globales

Verificamos que los tres programas globales establecidos, publicados en los años setenta, encajan muy bien en los enunciados de los preceptos investigados y dan continuidad a las directrices del PD 1966.

Sin duda, cabe señalar que el programa global de preservación de la ciudad que, por primera vez, presenta un planteamiento claro de un conjunto de acciones orientadas a la transformación de la ciudad con intenciones «ecológicas». Seguramente, esto es significativo y parece inaugurar de manera formal y amplia las actuaciones en este campo.

Veamos como se presenta:

«Finalmente, a preservação da cidade - entendida segundo uma conceituação mais ampla, onde o homem e o seu meio-ambiente sejam valorizados - constitui a ação de maior alcance social e político. A proposta é a de fazer de Curitiba uma cidade ecológica. E, mais do que isso, sediar nela, um centro de pesquisas e de desenvolvimento de tecnologias específicas para países em desenvolvimento¹⁹³.

(...)

Ampliar as áreas verdes, preservar edificações de valor histórico, combater a poluição da água e do ar - tudo isso é importante e será feito».

(IPPUC (1979: viii)

El programa implica el desarrollo de las comunidades, su bienestar social y su corresponsabilidad en la solución de los problemas. Las acciones son, en resumen, las siguientes: ejecución de una política de preservación, rehabilitación y animación de los sitios y edificios de valores histórico, cultural y natural (entre ellos, fondos de valle, zonas verdes y terrenos junto a curso de agua); búsqueda de soluciones con la tecnología apropiada y local;

¹⁹³ En 1991, se crea la *Universidade Livre do Meio Ambiente* (UNILIVRE) con este propósito, entre otros. Veremos más el tema en el capítulo 6.

estímulos al conocimiento ciudadano mediante la participación en programas específicos de promoción cultural de la ciudad.

Entre los tres programas globales, los de consolidación del proceso de crecimiento dirigido y de preservación parecen ser los más expresivos en términos de configuración física de la ciudad, tema que verificaremos en el próximo capítulo.

Sin embargo, el IPPUC remarca que:

«Em complementação a essas duas diretrizes gerais - a de continuidade do processo de crescimento dirigido e a de ocupação dos espaços urbanos - a política de preservação do meio-ambiente constitui a essência de uma atitude consciente em relação ao homem e a sua cidade».

(IPPUC, 1979: 7)

Programas sectoriales

Para entender mejor el tema también podemos clasificar los programas sectoriales analizados en tres grupos principales: los que presentan una fuerza moderada dentro del sistema de planeamiento de la realidad de la ciudad; los que tienen repercusiones considerables en el sistema de planeamiento de la ciudad y los que son más notables en la ciudad.

En la primera categoría se ubican, por ejemplo, los programas de vivienda pública e industrialización. En el segundo grupo, podemos reconocer los programas de rehabilitación del centro histórico, zonificación y descentralización administrativa. Ya, entre los programas más notables, podemos destacar los del sistema viario, transportes colectivos y los integrados de preservación cultural y ambiental, recreación y saneamiento de la ciudad (los parques públicos).

Asimismo, confrontándolos con los distintos programas sugeridos por los documentos fuentes recopilados, a pesar de su fuerte consonancia, observamos algunas ausencias. En este sentido, podríamos mencionar como programas todavía ausentes, por ejemplo, un programa

específico para la integración metropolitana¹⁹⁴, un programa dedicado al control de la especulación de la tierra o, incluso, un programa dedicado a la plena participación ciudadana en el planeamiento y relacionado con la garantía de un desarrollo humano no limitado («desarrollo del hombre y de todos los hombres»).

En esta misma línea de racionamiento, ya respecto a los programas de rehabilitación (aunque con resultados significativos) y de vivienda, cabe comentar que se resienten de una actuación más integrada y amplia entre ellos, como recomienda la Carta de los Andes de 1958 y hemos visto en el capítulo 4 y su anexo, tanto respecto a la amplitud de su actuación temática (rehabilitación integrada a la vivienda, los servicios y equipamientos públicos, la infraestructura urbana, la preservación histórica y a la participación ciudadana), como a su actuación física (incluyendo las áreas periféricas de la ciudad, además de las centrales). En el apartado *Habilitación de áreas subdesarrolladas* de la carta encontramos:

«En vista de la gran importancia de las áreas subdesarrolladas en la periferia en muchas ciudades de la América Latina, se considera con más detalle la técnica de Habilitación Urbana adoptada para este caso dentro de un programa general de renovación urbana».

Y añade:

«Se recomienda que los programas locales de vivienda de interés social sean aplicados en conjunto con programas de habilitación».

(Seminario de Técnicos y Funcionarios en Planeamiento Urbano, 1958: 53 y 55)

Sin embargo, gracias a los análisis de las distintas acciones necesarias involucradas en los programas divulgados, podemos observar tres componentes esenciales, cuya ausencia compromete la plena implementación de los objetivos o directrices iniciales de estos programas. Son los siguientes: el plan, estudio o proyecto (con la investigación, los medios necesarios y las propuestas); la legislación propia (leyes y decretos) y la línea de recursos financieros correspondientes.

¹⁹⁴ Además de los documentos fuentes recopilados, muchos autores también alertan sobre este tema, entre ellos, Wilhelm e IRAZÁBAL (2005), que comentan que los municipios de la región metropolitana no forman parte del planeamiento de Curitiba o de su plan director.

Por último, los programas globales y sectoriales deben basarse en el plan general urbano y tener una actualización periódica, como deja claro la Carta de los Andes:

«El P.G.U. es una declaración de la política de mejoramiento y desarrollo de la ciudad y debe guiar decisiones de la comunidad a través de sus dirigentes.

Su contenido ideológico es:

- a) Establecer objetivos lógicos y justificados como auténtico reflejo de las necesidades públicas y dar base a una política de elevación de los niveles de vida de la población.*
- b) Integrar planes coordinados que involucren los elementos del desarrollo físico.*
- c) Orientar programas a corto plazo y de inmediata efectucción, sin perder de vista los objetivos a plazo mayor, sujetos éstos a revisión periódica».*

(Seminario de Técnicos y Funcionarios en Planeamiento Urbano, 1958: 35)

Además,

«El desarrollo de los programas de planificación debe estar basado en un sistema de programación general para determinar, previa su iniciación, los objetivos y programas de trabajo, en tiempo y espacio, y dirigir el personal y equipo correspondientes».

(Seminario de Técnicos y Funcionarios en Planeamiento Urbano, 1958: 28)

De este modo, a partir del análisis realizado de los programas globales y sectoriales de Curitiba de los años setenta y ochenta, podemos señalar los requisitos básicos necesarios para una adecuada elaboración y evaluación de dichos programas. Consideramos sus componentes fundamentales la integración entre los programas y el plan general (visión sistémica), la coherencia de los objetivos y la atención a los componentes esenciales necesarios mencionados.

Todo ello es muy significativo y aplicable, toda vez que permite una visión generalizable de este tema, tanto para el análisis, la evaluación y las medidas necesarias para la elaboración y el desarrollo de cualquier futuro programa sectorial como para su efectiva puesta en práctica.

Por último, cabe comentar que, a diferencia de lo que observamos hasta este momento en la historia del planeamiento de Curitiba, la implementación del PD 1966 mediante planes o programas sectoriales, ya no proviene de una intervención externa, sino que parece que se desarrolla casi totalmente en el interior del IPPUC y el Ayuntamiento y de acuerdo con los preceptos investigados. Estos programas completan lo que denominamos «sistema básico de planeamiento» de Curitiba, tema que explicamos a continuación.

5.4. Síntesis de la estructuración del sistema básico de planeamiento de Curitiba

5.4.1. La investigación del modelo del sistema de planeamiento de Curitiba

Como se ha explicado en el capítulo introductorio de este trabajo, la investigación pretende demostrar que la constitución del modelo de sistema de planeamiento de Curitiba sigue un recorrido en el que se distinguen cinco fases importantes. En este capítulo finalizamos el análisis de la «Fase 4 (1965-1980) - aplicación de los conceptos y los métodos en la elaboración de la estructura general de ordenación del sistema de planeamiento» con la adopción de instrumentos urbanísticos principales y secundarios.

Sin embargo, constatamos que los muchos autores que analizan el caso del planeamiento de Curitiba no llegan a explicar claramente este sistema¹⁹⁵.

FERNANDES (1991), expone rotundamente la importancia de se extraer el modelo teórico de la experiencia de Curitiba:

«(...) Mas uma grande amiga, a urbanista Adina Mera, cobrava que nós estávamos devendo à cultura do País e ao conhecimento científico da realidade urbana brasileira a teorização da experiência de Curitiba. Ela achava que alguém deveria extrair o modelo teórico dessa experiência, (...) Acho que o IPPUC é uma coisa bem brasileira, Curitiba é uma cidade bem brasileira, e eu acho que poderia ter surgido mais rebatimentos dessa experiência brasileira. Mas eu realmente me frustrei, não consegui, na minha dissertação, avançar nessa questão, (...) muitos estudiosos têm analisado e avaliado a experiência de Curitiba, diversas teses

¹⁹⁵ Garcez, por ejemplo, expone en su libro que:

«A intenção inicial (...) deste livro foi deixar o testemunho pessoal de uma época importante para a história de Curitiba, transcorrida entre os anos de 1950 e 1970, duas décadas de intensa atividade urbanística e durante as quais foram lançadas as bases da moderna metrópole.

Período com pouca documentação publicada, mas de transformações radicais na administração municipal, (...).

(...)

Em um período de 50 anos, a população saltou de 180.000 em 1950 para 1.587.000 habitantes no ano 2000 (...). O impacto sobre a cidade provocou a transformação do espaço urbano e, pelo milagre econômico brasileiro, Curitiba não só sobreviveu, como chegou no final do século melhor e mais aparelhada do que aquela cidade do passado que tinha poucas ruas pavimentadas, transportes públicos precários, serviços municipais ineficientes, poucos espaços recreativos, reduzida rede de escolas públicas e de centros de saúde. Chegou ao final do século com muitos problemas resolvidos e outros tantos novos problemas a resolver».

(GARCEZ, 2006: 7 y 10)

acadêmicas já estão versando sobre o IPPUC e Curitiba e, talvez, em breve, possamos extrair esse modelo teórico da experiência de Curitiba».

(FERNANDES, 1991a: 28)

5.4.2. Estructura y características generales del sistema básico de planeamiento de Curitiba¹⁹⁶

La visión sistémica del planeamiento

A lo largo de los capítulos verificamos que el planeamiento de Curitiba va evolucionado hasta conformar un sistema estructurado constituido por un cuerpo de principios y conceptos, un conjunto de instrumentos urbanísticos (generales y específicos) flexibles y adaptables y un grupo técnico/administrativo cohesionado, según una de las hipótesis de la investigación.

Tras verificar la existencia del grupo de principios y conceptos, de los instrumentos urbanísticos y del grupo técnico/administrativo en los capítulos y apartados anteriores, vamos a analizar la visión sistémica del planeamiento, su flexibilidad, adaptabilidad y la búsqueda de soluciones alternativas.

La idea central es que, para implementar un proceso de planeamiento en una determinada ciudad, es fundamental que este sea sistémico, evolutivo y adaptable a la realidad de forma activa. Vimos que para estructurar un sistema de planeamiento es necesario constituir cada uno de los componentes mencionados a partir de un conjunto de principios claros.

Para implementar el planeamiento, se realizan los planes y programas sectoriales específicos (vivienda, transportes, circulación, salud, enseñanza, etc.) que se basan en los planes globales anteriores, que se actualizan y se adaptan a la realidad de modo dinámico, integrado y multidisciplinario.

Esto significa un cambio de perspectiva en un campo donde los instrumentos tienen mucha importancia, de tal modo, que en ocasiones, llegan a confundirse con el propio planeamiento de la ciudad. Por tanto, a partir del análisis del caso del planeamiento de Curitiba hasta los años ochenta, con sus aciertos y errores, se comprende que para desarrollar un proceso de

¹⁹⁶ Complementamos este apartado con el análisis de algunos autores que se dedican a explicar el sistema de planeamiento, su flexibilidad, continuidad y adaptabilidad, en el último apartado del anexo 5.

planeamiento en la ciudad, uno de los primeros pasos no es, necesariamente, implementar un determinado plan de ordenación, sino empezar por estructurar un sistema de planeamiento con amplia participación ciudadana, que será el responsable de todo el proceso de planeamiento y que coordinará, administrará y actualizará un grupo específico de planeamiento (técnico y representativo), según un conjunto de conceptos aceptos y establecidos.

Aunque, el PDP 1963 haya iniciado un proceso de planeamiento integrado en Curitiba, con el desarrollo del conjunto IPPUC 1965, PPU 1965 y PD 1966, la parte final de la estructuración del sistema (que es su base) se compone de los programas sectoriales. Asimismo, podemos observar que la implementación de este conjunto, órgano de planeamiento, plan preliminar y plan director, se acerca mucho a los modelos del CPEU, y con los programas de planeamiento al de la Carta de los Andes, como vimos en el capítulo 4 y su anexo.

La flexibilidad y adaptabilidad del sistema de planeamiento

Otros de los componentes significativos y muy presentes en los preceptos investigados se refiere a la flexibilidad y la adaptabilidad del sistema de planeamiento a la realidad dinámica de las ciudades. Podemos observar al analizar el caso del planeamiento de Curitiba, que estos componentes están presentes gracias a la existencia de su órgano de planeamiento, del establecimiento de un plan preliminar y de directrices generales claras.

La generación de alternativas

La generación de alternativas es otra estrategia muy difundida entre los principales documentos y autores analizados y ampliamente aplicada en el sistema de planeamiento de Curitiba, que constituye una de sus características más destacadas, principalmente, en el desarrollo de los programas sectoriales, como hemos visto en anexo 5.

Con esto concluimos este breve análisis de la estructura y de algunas características muy presentes en lo que denominamos sistema básico de planeamiento de Curitiba. Complementaremos este tema en el próximo capítulo con el ambiental en todo el sistema.

5.5. Comentarios

Tras los análisis realizados, podemos verificar que las dos cartas (Tourette y Andes), los artículos del IBAM y los trabajos de la SAGMACS y del CPEU influyen intensamente en la constitución y evolución del sistema de planeamiento de Curitiba como un todo, así como, en la construcción de sus principales componentes, el PPU 1965, el PD 1966, la constitución del IPPUC en 1965 y en el desarrollo de los programas globales y sectoriales de los años setenta y ochenta.

El análisis del material del capítulo y su anexo nos permite comprobar la evolución y la continuidad conceptual desde los principales documentos teóricos mencionados hasta la formulación final del sistema básico de planeamiento de Curitiba a mediados de los años ochenta, permitiéndonos hacer lo que podríamos denominar una «crítica genética» de este sistema, además de contrastar las ideas de los principales protagonistas del urbanismo de Curitiba, Jorge Wilhelm (autor del PPU 1965) y Jaime Lerner (dirigente del IPPUC y alcalde de Curitiba), realizado en el capítulo anterior. También verificamos que gran parte de los conceptos y planteamientos de períodos anteriores (los llamados heredados) están presentes en el sistema y el proceso de planeamiento.

Se puede constatar que los instrumentos de planeamiento de Curitiba de los años sesenta, no solo son fruto de la aplicación de la Carta de Atenas de 1933, como muchos autores afirman, sino la adopción de un amplio rango de conceptos universales, originarios principalmente de la Carta de la Tourette de 1952 y la Carta de los Andes de 1958, adaptados localmente, consecuencia de un proceso de maduración y evolución del planeamiento territorial resultando en un sistema de planeamiento más integrado. Esto supone preparar el terreno para, más tarde, poder aplicar en la ciudad los conceptos ambientales en los años noventa, con la finalidad de alcanzar un sistema de planeamiento urbanístico-ambiental integral, que constituye el tema central del capítulo siguiente.

Tras los análisis realizados, y aunque pueda parecer obvia la conexión entre los conceptos y los métodos del planeamiento integrado y el caso de Curitiba, no encontramos en la bibliografía investigada dicho planteamiento de modo categórico.

Verificamos como se incluye el compromiso de Jorge Wilhelm con los postulados críticos a la urbanística racionalista en el marco conceptual del grupo de urbanistas de la época, en

particular, en el grupo de Curitiba (aunque algunos de aquellos conceptos todavía permanezcan en sus planteamientos). En este capítulo, pasamos a entender que esta coherencia es fundamental para que el grupo de seguimiento (futuro IPPUC 1965) ayude a elaborar los planteamientos del PPU 1965 (y su posterior adaptación en el PD 1966), así como para la lograr un desarrollo coherente entre los proyectos urbanos posteriores.

Sin embargo, mientras Wilhelm y su equipo actúan más sobre los principios urbanísticos fundamentales, en los planteamientos del grupo local vemos conceptos importantes para la implementación del planeamiento, sobre todo, relacionados con una mejor gestión de los recursos públicos, la búsqueda de soluciones más sencillas, baratas y que respeten la realidad local. Ejemplo de ello es el modelo de transporte urbano integrado con el uso del suelo y la vialidad; la rehabilitación de la vida urbana con la ampliación de los espacios públicos, parques, equipamientos culturales, etc. También remarcamos un enfoque más ambiental en el grupo local, o el IPPUC. Sus planteamientos de los años setenta son significativos en las décadas posteriores, principalmente durante los años noventa como veremos en el capítulo siguiente.

Tras el análisis de cada aspecto evolutivo del planeamiento de Curitiba, realizado en los capítulos anteriores y los apartados de este capítulo, vamos a resumir las conclusiones más significativas para pasar, a continuación, al capítulo final de la investigación.

- *Establecimiento de una estructura conceptual general en el proceso de planeamiento*

Además de los conceptos y planteamientos formulados (*tablas 3.05, 3.06 y 5.01*), podemos resumir, a partir de las experiencias urbanísticas de Curitiba de los años sesenta y setenta, algunos principios (o postulados) más presentes y que se reflejan de manera evidente en el proceso de planeamiento en Curitiba, tanto en la formulación de sus instrumentos de planeamiento (plan preliminar, plan director, códigos y normas, leyes, decretos, etc.) como en su gestión (IPPUC, programas y acciones puntuales de las Administraciones). Estos principios pueden ser los siguientes (aquí se disponen como corolario de las obras analizadas):

- Adopción de actuaciones integradas, mediante el llamado planeamiento integral (o integrado) del desarrollo del municipio.
 - Continuidad del proceso de planeamiento: búsqueda de una continuidad progresiva y evolutiva en las soluciones urbanas adoptadas en la ciudad, estudiadas, elaboradas y
-

trabajadas de modo colectivo, a partir de un esfuerzo multidisciplinar, opuesta a la idea de que estas soluciones surjan de iniciativas aisladas e individuales.

- Búsqueda de soluciones factibles (o realistas), cuidadosas, detalladas y específicas de acuerdo con una realidad local (o de una manera amplia, búsqueda de soluciones locales para problemas universales).
 - Estímulos a la creación de una mentalidad de planeamiento en la comunidad.
 - Respeto a un conjunto universal de principios y métodos adaptados localmente.
 - Creencia en la participación de la población en el proceso de planeamiento, aunque se produce más en la teoría o retórica que en la práctica.
 - Visión de que el proceso de planeamiento es más importante que el propio plan.
 - Adopción de un órgano de planeamiento.
 - Creencia en la flexibilización y adaptabilidad del planeamiento por medio del cambio en la zonificación.
-
- *Aplicación directa de los preceptos y métodos*

Podemos observar que Curitiba cuenta con orientaciones y datos de un plan superior regional, el PDP 1963, que permiten iniciar su sistema de planeamiento y aunque los principales planes municipales del periodo en Brasil estén influidos por los mismos preceptos y métodos, con los trabajos de PEREIRA y FERRARI (1969) y FERRARI (1982), entre otros autores, podemos verificar que la mayoría de ellos no llegan a desarrollarse e implementarse como en Curitiba.

Gracias a los análisis realizados, podemos señalar que la administración de Curitiba se distingue, pues busca y logra aplicar de manera más extensa las orientaciones y métodos de los dos títulos urbanísticos principales (la Carta de la Tourette de 1952 y la Carta de los Andes de 1958) y, muy probablemente, este sea uno de los aspectos que explique su importancia en el escenario del planeamiento brasileño de los años setenta y ochenta que, además, prepara la ciudad para sus programas de los años noventa y posteriores, con sus actuaciones ambientales.

En este capítulo y su anexo podemos entender más a fondo los principales instrumentos de planeamiento de Curitiba de los años sesenta, así como su órgano de planeamiento. También tenemos la oportunidad de observar la contribución de distintos profesionales, locales y

externos, en el proceso de elaboración de estas piezas del planeamiento de la ciudad. Remarcamos que estas participaciones y contribuciones no se procesan de forma lineal o centrada en unos pocos profesionales, sino que conforman una compleja red de profesionales y grupos.

Verificamos que la amplia comprensión de cada uno de los participantes de los principales principios y conceptos del planeamiento que se busca implementar cumple un papel fundamental en la coordinación de todos los trabajos o contribuciones.

Asimismo, podemos verificar que cada instrumento constituido es coherente con los principios, conceptos y métodos analizados, lo que tiene mayor relevancia que el grado de calidad de cada uno de ellos considerado aisladamente, toda vez que ellos deben actuar en conjunto y de modo evolutivo, permitiendo las necesarias correcciones a lo largo del tiempo.

Sin duda, ni todas las recomendaciones se implementan. El tema de la participación ciudadana ilimitada y la integración metropolitana son asignaturas pendientes, al menos en esta fase del planeamiento de Curitiba.

Además, señalamos las principales características y elementos de los instrumentos urbanísticos, así como de lo que en efecto se realiza en la ciudad, por medio de planos, como síntesis de los análisis realizados, que también pueden servir de base para nuevas investigaciones sobre el tema. Consideramos que estos análisis gráficos son aportaciones significativas para comprender el caso de planeamiento de Curitiba.

- *Repercusiones e inserción en el planeamiento brasileño*

En este capítulo también analizamos las repercusiones y la inserción del proceso de planeamiento de Curitiba en los años sesenta y setenta en el país. Estudiamos los casos de varias capitales estatales y las principales publicaciones oficiales sobre el planeamiento integrado.

De esta manera, podemos entender por qué la transformación ocurrida en el planeamiento brasileño, durante las décadas de los cincuenta y sesenta, no logra implementarse de una

manera general y amplia en el país. También se señala cómo el caso del planeamiento de Curitiba se distingue de este marco nacional.

Con el fin de las prácticas democráticas a mediados de los sesenta, se impiden y limitan las publicaciones, los debates y los perfeccionamientos necesarios de los métodos para la aplicación de los adelantos alcanzados. El tema se reduce a la elaboración de planes directores, con lo que no se permite el desarrollo ni, mucho menos, la implementación de las principales filosofías, principios y objetivos de los documentos fuentes analizados, que plantean la implementación de un proceso democrático, evolutivo y continuado de planeamiento en las ciudades.

Aunque la producción bibliográfica sea muy rica en análisis y métodos en el período, en cierta manera, el proceso evolutivo de formación conceptual del planeamiento se interrumpe y retrocede en el país, por las dificultades que el régimen no democrático del período impone.

- *La implementación del planeamiento por medio de los programas sectoriales*

Podemos observar el desarrollo de una cantidad significativa de programas sectoriales en Curitiba, que forma una de las características diferenciadas de su proceso de planeamiento. Observamos también la gran importancia que estos programas desarrollan en la implementación del proceso de planeamiento. Asimismo, en los análisis de cada uno de los programas, podemos remarcar la importancia que estas actividades ejercen incluso en la divulgación y el debate de las necesidades de la ciudad en términos de servicios, infraestructuras y equipamientos públicos.

De la lectura de las actuaciones en Curitiba resulta evidente que los programas también deben ser integrados y basarse en los mismos preceptos de todo el sistema de planeamiento. Sin embargo, observamos que, para una evaluación final y efectiva de la actuación de los programas sectoriales en el planeamiento de la ciudad, es necesario cumplir todos los principios inicialmente planteados, en particular, los democráticos, territoriales y humanistas.

De la experiencia de Curitiba, cabe reconocer una relación de interdependencia entre el grado de calidad de los programas sectoriales y la pretendida efectividad de implementación de los servicios públicos. Cuanto mejor elaborado y completo esté un determinado programa, mejores

son los resultados en su efectiva implementación. Ejemplos de ello son los programas de los parques públicos y del sistema de transporte colectivo de la ciudad.

Por último, hay que poner de relieve que, si la conformación de los preceptos y métodos representan el inicio de un proceso de planeamiento, los programas sectoriales pueden representar uno de los últimos pasos necesarios para la implementación del proceso.

Asimismo, en este capítulo podemos verificar la casi totalidad de otras dos de nuestras hipótesis:

La filosofía sistémica, evolutiva y continuada puede ser uno de los factores principales que pueden distinguir el planeamiento de Curitiba. A partir de los años setenta, y a diferencia de lo que suele ocurrir en el país, esta ciudad deja de contratar nuevos planes directores para adoptar dos estrategias, el desarrollo del Plan Director (PD 1966) establecido, por medio de los programas sectoriales, en un primer momento urbanos y, posteriormente, urbano-ambientales; y el mantenimiento de la estructura y la actuación de su oficina de investigación y planeamiento, el IPPUC.

y

La estructuración del sistema de planeamiento de Curitiba del periodo comprendido entre 1960 y 1970 puede estar influenciado, directa o indirectamente, por las orientaciones y métodos de la Carta de los Andes de 1958. Sin embargo, esta influencia puede ser todavía perceptible en décadas posteriores en el desarrollo de los planes y programas urbanos complementarios.

- Sistema de planeamiento de Curitiba

Por último, llegamos al tema central de la investigación que constituye, incluso, su título principal: la conformación del sistema de planeamiento de Curitiba. Tras un largo recorrido verificando los conceptos, elementos y métodos de este sistema, podemos entender el marco de su formación.

Aunque no lo planteen de modo directo, los documentos fuente analizados nos abren el camino para comprender la necesidad de conformar un sistema de planeamiento urbanístico y territorial para las ciudades.

Observamos que para implementar el proceso de planeamiento se necesita de una base que lo soporte, el sistema de planeamiento, debidamente conformado e institucionalizado en la ciudad.

Verificamos que, desde la formulación teórica del planeamiento integrado hasta la aplicación concreta a la realidad de Curitiba, hay un largo recorrido evolutivo con distintos grupos de profesionales y fases actuando, en resumen de la siguiente manera: un grupo de autores desarrolla los primeros conceptos y métodos (MEH, entre otros); otro adapta los planteamientos de la Carta de la Tourette y la Carta de los Andes a la realidad del país (SAGMACS, CPEU, Pereira y Baltar); un tercer grupo (Wilheim, su equipo, Lerner y profesionales locales) utiliza el conjunto teórico adaptado y elaboran los instrumentos urbanísticos PPU 1965 y PD 1966 y, además de crear el órgano de planeamiento IPPUC 1965, realizan acciones concretas en la ciudad mediante los programas sectoriales, lo que constituye el denominado sistema básico de planeamiento de Curitiba.

Por tanto, para verificar uno de los objetivos principales del capítulo (la estructuración del sistema de planeamiento de la ciudad) buscamos confirmar cada parte fundamental integrante, como la existencia de un cuerpo de principios y conceptos, los instrumentos urbanísticos generales y específicos y el grupo técnico/administrativo correspondientes; así como su dinámica de actuación.

De forma alternativa, también podríamos decir que el sistema de planeamiento se constituye en subsistemas (viario, transporte colectivo, enseñanza, salud, etc.) y que estos se gestionan e implementan por medio de programas complementarios. Sin embargo, no se puede dejar de lado la relación fundamental entre todo el sistema y los programas que lo integran.

- *Próximo capítulo*

Para cerrar el ciclo de formación del sistema de planeamiento de la ciudad, en el capítulo siguiente, investigaremos la supuesta integración ambiental en el sistema de planeamiento de la ciudad e intentaremos confirmar el proceso de incorporación de nuevos preceptos, objetivos, métodos y la implementación de nuevos paradigmas a través de los programas ambientales.
