



Anexo 4 - Documentos de apoyo al capítulo 4

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

Índice

Breve explicación.....	5
4.1. Movimiento Economía y Humanismo, 1942.....	6
4.2. La Carta de la Tourette, 1952.....	9
4.3. Los trabajos de la SAGMACS, 1947 a 1964.....	19
4.4. La Carta de los Andes, 1958.....	24
4.5. Las contribuciones del CPEU-FAUUSP, 1957 a 1969.....	53
4.6. Las contribuciones del IBAM, 1958 a 1966.....	82
4.7. Confrontación con los principales urbanistas.....	121
4.8. Tercera fase del planeamiento brasileño, 1950 a 1969 – la incorporación de la temática regional.....	159
4.9. Tabla A4.02 - Participantes del Seminario en Bogotá de 1958.....	189
4.10. Tabla A4.03 - Relación de documentos entregados en el Seminario de Bogotá de 1958.....	195
4.11. Tabla A4.04 - Síntesis de las publicaciones del CPEU.....	199

Breve explicación

Este anexo tiene el objetivo de dar soporte al *capítulo 4*, con análisis de los principales documentos y experiencias urbanísticas de la época investigada. Así, en continuidad a la exposición del marco del planeamiento brasileño realizado en el *capítulo 3*, pasamos al análisis del periodo subsecuente, de 1950 a 1970, cuando la **temática regional** se pone de relieve como objeto de planeamiento e intervención. Este intervalo temporal incorpora temas regionales por cuenta de la nueva realidad de la migración campo-ciudad, del proceso creciente de urbanización y del aumento del área urbana y consecuente conurbación.

Finalizamos este anexo con la confrontación del grupo de principios y conceptos levantados con los principales urbanistas involucrados en la elaboración y desarrollo de los tres instrumentos, el PPU 1965, el IPPUC 1965 y el PD 1966.

4.1. Movimiento Economía y Humanismo, 1942

Lebret funda el Movimiento Economía y Humanismo en 1941, con el apoyo de François Perroux, Raymond Delprat, Gustave Thibon, Jean-Marie Gatheron, René Moreaux y Alexandre Dubois, tratando de entender las causas de los problemas sociales y económicos y buscando una posible solución, una tercera vía, aprovechando lo que había de bueno, en su opinión, dentro del capitalismo y del socialismo.

Otro aspecto a considerar es que E.H. trae en su interior no solo el principio del Bien Común, sino la experiencia de convivir con la transformación del Estado que, en Europa y, en particular en Francia, amplía su papel regulador para promotor, llegando a su consolidación como Estado del Bienestar, en el pos segunda Gran Guerra. Esto significa que la satisfacción de las necesidades básicas se considera como un derecho del ciudadano y una obligación del Estado.

Las ideas de Bardet

Además de Lebret, otra personalidad importante de la época es Bardet¹, este urbanista francés realiza trabajos en Argentina y Venezuela, en Brasil dicta un curso intensivo de cuatro meses de Urbanismo en la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Minas Gerais, dirigido a alumnos y profesores. Al igual que Lebret, pasa por São Paulo donde imparte una serie de conferencias en la misma *Escola de Sociologia e Política* sobre temas como sociología, urbanismo, escala comunitaria, nueva estructura rural y simbiosis ciudad-campo. Publica entre otras obras, *Problèmes d'urbanisme* en 1941, *Principes inédits d'enquêtes et analyses urbaines* en 1942, *Principes d'analyse urbaine* en 1945, *L'Urbanisme* en 1945, *Le Nouvel Urbanisme* en 1948 y *Paris, naissance et méconnaissance de l'urbanisme* en 1951.

Se considera que su obra tiene un papel importante en el Movimiento Economía y Humanismo, representando la posibilidad de espacialización de los principios de acción social de Lebret.

¹ Gaston Bardet (1907– 1989) - Arquitecto, estudió con Marcel Poète (su posterior suegro) en el Instituto de Urbanismo de París. Considerado como integrante de una nueva generación que ya encuentra el urbanismo consolidado como enseñanza y campo de actuación profesional. En su formación profesional encontramos la filosofía bergsoniana del “elan vital”, enseguida la tradición de las ciudades-jardines y por último el método *civic survey* iniciado por Patrick Geddes. Elabora una serie de estudios sobre urbanismo entre ellos el plan de extensión de Vichy en 1939. Dejado al margen en el medio intelectual francés, se desplaza a Bruselas donde crea el Instituto Superior de Urbanismo Aplicado. En este instituto forma muchos alumnos latinoamericanos constituyéndose en una nueva red de relaciones profesionales.

Bardet, con sus cursos, presentaciones y publicaciones influencia importantes urbanistas brasileños, en los años cincuenta.

Para Bardet, la ciudad:

"(...) es una obra de arte en la que han cooperado generaciones de habitantes al irse adaptando más o menos a lo que existía antes de ellos. Porque se encuentra en un perpetuo devenir, bajo el efecto de la sucesión infinitamente cambiante de los seres que la habitan y la construyen y reconstruyen, la ciudad no se reduce de ningún modo a su plan, su esquema gráfico, ni aun al conjunto de vacíos y llenos arquitectónicos que la definen. Ese plan, esos vacíos y llenos no son más que manifestaciones exteriores de la existencia de un ser colectivo, cuya vida es conservada por la substitución de generaciones sucesivas. Es el conocimiento de ese ser colectivo lo que importa ante todo.

En consecuencia, todo el drama del urbanismo actual consiste en el divorcio entre las formas urbanas, caducas y pesadas, y el ser urbano en prodigiosa renovación."

(BARDET, 1959: 6)

Respecto a Le Corbusier, comenta:

"(...) Sus "proyectos-bomba" son contrarios a las necesidades de una civilización que reclama estructuras flexibles y no pesados cuarteles (...)"

(BARDET, 1959: 17)

Toda vez que:

"(...) no son las necesidades particulares o las ambiciones de los administradores o poderosos del momento las que deben servir de base para tales planes, sino las grandes constantes geológicas, económicas y psicológicas. Dichos planes permanecerán así orgánicos y presentarán todas las cualidades indispensables de flexibilidad, de ajuste y de renovación. Serán generadores de esa multiplicidad de soluciones de detalle, todos convergentes, que conducen a la verdadera unidad."

(BARDET, 1959: 34-35)

Y pone énfasis en los grupos locales y profesionales de planificación:

“En las grandes ciudades la continuidad necesaria para las realizaciones urbanísticas impone la creación de comités de información, constituidos por representantes de los grupos locales y profesionales. Esos comités – y no los concejos municipales siempre provisionales, sometidos a las fluctuaciones políticas – participarán en la creación del plan de estructuración.”

(BARDET, 1959: 69)

Bardet propaga un nuevo urbanismo con características muy presentes en las publicaciones del CPEU, sobre todo, las de autoría de Anhaia Mello² como veremos más adelante:

“(…) Este [nuevo] urbanismo, que afirma al individuo, integra la vida. Debe ser biológico, apto para todas las mutaciones características de la vida y del espíritu.”

(BARDET, 1959: 67)

“Es indispensable redescubrir formas y máquinas adaptables, adecuadas a una civilización “biológica” - nombre que se impone cada vez más en los Estados Unidos – o, como llamaría Geddes, “biotécnica.”³

(BARDET, 1959: 70-71)

Para BARDET (1959:56):

“(…) sólo un urbanismo biológico permitirá un verdadero habitat familiar.”

Podemos remarcar, de manera resumida, que Bardet es otro urbanista francés que también viene a Brasil divulgar conceptos importantes y presentes en el planeamiento de Curitiba y coincidentes con los de Le Bret y la Carta de los Andes, como veremos: la característica dinámica de las ciudades, el análisis y la actuación multidisciplinaria en el planeamiento de la ciudad, la integración ciudad y su región, la necesidad de flexibilidad en el planeamiento, la idea de que el plan no encierra la ciudad, esta y su planeamiento son orgánicos y evolucionan, las oficinas permanentes de urbanismo, el planeamiento participativo, los comités de información formado por profesionales y representantes locales, el plan de estructuración, etc.

² Sobre Anhaia Mello, véase nota 126 del capítulo 4.

³ Veremos que la idea de “la ciudad de la Era Biotécnica” también será adoptada por Luiz de Anhaia Mello (en MELLO, 1960).

4.2. La Carta de la Tourette, 1952

Los principales aspectos de la carta

Toda vez entendido el contenido general de la carta de manera resumida, destacamos los temas relevantes a la investigación organizados en trece preceptos o aspectos.

El **primero** se refiere a la principal doctrina del Movimiento, según la cual no debe haber desarrollo económico sin desarrollo humano - es, por lo tanto, su **enfoque humanista**.

El **segundo aspecto** que destacamos de la Carta de la Planificación es el énfasis dado a la **participación de la población en el proceso de planeamiento y en la actuación desinteresada de las administraciones públicas**, buscando el futuro bienestar de los ciudadanos. Para el E.H. el planeamiento territorial demanda una parte de esfuerzo desinteresado, exigiendo sacrificios en vista de ventajas futuras⁴.

"L'aménagement comporte toujours une part d'effort désintéressé, exigeant des sacrifices actuels de consommation ou de loisirs en vue d'avantages ultérieurs dont les bénéficiaires ne seront pas toujours les créateurs."

(Économie & Humanisme, 1953: 85)

Respecto a la participación ciudadana en la planificación del territorio, la carta recomienda la **más clara y completa información facilitada sobre los objetivos de la planificación pretendida, sus repercusiones sobre la vida de la unidad territorial y la garantía de que esta población pueda expresar sus aspiraciones y sugerencias**. Además, el documento recomienda la formación de **núcleos de animación participativos**:

*"(...) D'autre part, il faudra favoriser la formation spontanée de **noyaux d'animateurs** susceptibles de participer étroitement aux études préalables, à l'élaboration et à la mise en application du programme d'aménagement, et de prendre des initiatives de nature à faciliter l'action des aménageurs."*

(Économie & Humanisme, 1953: 86)

⁴ Sin duda, veremos que será uno de los planteamientos más difíciles de alcanzar, pero que consta claramente en las directrices del PD 1966.

El **tercero aspecto** adelanta dos pasos muy significativos del concepto que será llamado Desarrollo Sostenible y hará parte del planeamiento urbano y ambiental sólo a partir de los años noventa. Reunimos en un tema para facilitar nuestros futuros análisis, que son los cuidados con la utilización óptima de los recursos pensando en las necesidades actuales y de las futuras generaciones, y la inclusión del análisis de las implicaciones de la planificación sobre el medio urbano y natural, buscando evitarlas.

"La mise en valeur d'un territoire ne peut porter à la fois sur toutes les ressources. Il faut choisir en fonction de l'urgence, de la gravité et de l'importance des besoins, et en fonction des possibilités techniques et d'investissement. Il faut en même temps tenir compte et des besoins actuels, et de ceux des générations à venir.

*La mise en valeur ne visera donc pas à réaliser l'exploitation maxima des ressources - qui peut conduire au gaspillage, à la raréfaction, voire même à l'épuisement de ces ressources - mais à leur utilisation **optima** en fonction de l'échelonnement dans le temps et de la hiérarchie des besoins à satisfaire."*

(Économie & Humanisme, 1953: 79)

"Avant l'implantation ou l'extension d'une activité économique dans une zone déterminée, il faut s'efforcer d'en prévoir toutes les incidences; l'oubli de l'une d'entre elles peut entraîner sur le territoire de graves déséquilibres.

L'implantation d'une industrie par exemple peut entraîner le recul successif des surfaces cultivables, provoquer des affaissements de terrains, la pollution des cours d'eau ou de l'atmosphère: il faudra prévoir les mesures appropriées pour éviter ces inconvénients."

(Économie & Humanisme, 1953: 84)

El **cuarto precepto** significativo se refiere a la comprensión de que la organización del territorio debe comprender el medio físico, económico y social. Sin embargo, hay que recordar que los preceptos enunciados en Carta de Atenas de 1933, de una cierta manera, ya planteaban esta visión multidisciplinaria vinculada a la inclusión de la región en el plan de la ciudad:

"(...) A cidade é só uma parte de um conjunto econômico, social e político, que constitui a região.

(...)

(...) Só se pode enfrentar um problema de urbanismo referenciando-se constantemente aos elementos constitutivos da região (...). Nenhuma atuação, pode ser considerada se não se liga ao destino harmonioso da região. O plano da cidade é só um dos elementos do todo constituído pelo plano regional."

(CIAM – Carta de Atenas, 1933: 1)

"A cidade deve ser estudada no conjunto de sua região de influência. Um plano de região substituirá o simples plano municipal. O limite da aglomeração será função do raio de sua ação econômica.

Os dados de um problema de urbanismo são fornecidos pelo conjunto das atividades que se desenvolvem não somente na cidade, mas em toda a região da qual ela é o centro (...)"

(CIAM – Carta de Atenas, 1933: 31)

"É da mais urgente necessidade que cada cidade estabeleça seu programa, promulgando leis que permitam sua realização.

(...)

O programa deve ser elaborado com base em análises rigorosas feitas por especialistas. Ele deve prever as etapas no tempo e no espaço. Deve reunir em um acordo fecundo os recursos naturais do sítio, a topografia do conjunto, os dados econômicos, as necessidades sociológicas, os valores espirituais."

(CIAM – Carta de Atenas, 1933: 32)

Sin embargo, en los años cincuenta, el concepto teórico y práctico del planeamiento se amplía desde la ciudad hacia el territorio, surgiendo la expresión "*Aménagement du Territoire*", como mencionado, que para Lebreton pasa por la transformación del marco geográfico regional o nacional para garantizar un mejor reparto de los grupos humanos en función de las riquezas naturales efectivamente explotables. Además,

"L'unité régionale constitue généralement le cadre initial à partir duquel s'effectuent la prise de conscience et l'étude des problèmes d'aménagement (...)"

(*Économie & Humanisme*, 1953: 83)

De esta manera, se puede remarcar una inversión de la óptica de la Carta de Atenas, que ahora empieza por el planeamiento del territorio hacia lo de las ciudades (del plan general para el particular).

El **quinto aspecto** significativo que señalamos de la carta es la creencia que el planeamiento del territorio, con una mejor distribución de la población y utilizando los recursos de la mejor manera posible, irá a posibilitar el desarrollo económico y humano de los países y evitar futuros conflictos.

"(...) une production mieux ordonnée à la satisfaction des besoins les plus urgents et les plus essentiels, une répartition plus équitable des ressources de la Terre entre ses habitants, et de ceux-ci sur la surface du Globe, une mise en valeur des territoires conçue à l'échelle mondiale, permettraient, en assurant à toutes les peuples et toutes les couches sociales les conditions de leur vitalité, de leur bien-être et de leur épanouissement, d'éliminer les causes principales des conflits actuels et d'écarter la menace qui pèse sur le Monde."

(Économie & Humanisme, 1953: 88)

El **sexto aspecto** importante planteado por esta Carta es otro cambio de visión del planeamiento, desde un punto de vista estático hacia un dinámico y continuado, desde la comprensión del planeamiento como un proyecto acabado hacia la de un proceso ajustado en el tiempo. El planeamiento no se resume a la realización de un proyecto, una concepción estática, sino consiste en un **proceso de acción permanente**⁵ que acompañe la evolución social, demográfica y técnica del territorio, fruto de un esfuerzo desinteresado de los administradores públicos, como ya mencionado.

"L'aménagement est une création continue; il se déroule dans le temps et comporte plusieurs phases."

(...)

Tout programme d'aménagement doit être conçu de telle sorte que l'évolution sociologique, démographique, et technique ne le rendent pas rapidement caduc. Ceci n'est possible que si les

⁵ Veremos que más tarde, uno de los participantes del grupo local de acompañamiento del PPU 1965, Almir Fernandes, menciona que Curitiba se distingue de las demás ciudades por *"implantar um processo permanente de planejamento em Curitiba"*.

aménageurs savent placer l'ensemble à aménager dans l'évolution de ses structures de population, de ressources et d'équipement, et aussi dans l'évolution de la conjoncture générale."

(Économie & Humanisme, 1953: 84 y 85)

De esta manera, el Planeamiento Territorial se entiende como una **creación continuada que se desarrolla en el tiempo**⁶ y acompaña la evolución de la coyuntura general.

El **séptimo aspecto** de posible congruencia entre los planteamientos de la Carta de la Tourette y los instrumentos de ordenación de Curitiba mencionados (PPU 1965 y PD 1966) es la creencia que la zonificación y la ubicación de los equipamientos públicos desarrollan un papel estratégico en la ordenación del territorio y en la calidad de vida de los ciudadanos⁷.

Respecto a la zonificación del territorio, la carta sugiere ocho tipos de zonas muy distintas de las corrientes urbanas y con énfasis en sus vocaciones económicas, sus recursos naturales y energéticos:

*"L'aménagement d'un ensemble territorial suppose la recherche préalable des **vocations économiques** qui utilisent au mieux les ressources existentes et potentielles du sol, des sous-sol et de l'énergie, en visant à l'harmonisation des conditions naturelles et du milieu humain.*

Les formules de l'Aménagement et de la mise en valeur diffèrent suivant le cas: zone vierge à défricher, zone primitive à développer; zone malsane à assainir, zone usée à reconstruire, zone peu productive à bonifier, zone mal développée à équilibrer, zone en vie de développement à orienter, zone développée à parfaire."

(Économie & Humanisme, 1953:79)

Como veremos en el próximo tema, para la Carta, el objetivo del Planeamiento Territorial es crear, por la organización e implantación de equipamientos apropiados, las condiciones

⁶ Veremos en el *anexo 5*, respecto al tema de sistema de planeamiento, que autores como FALUDI (1973 y 1994), CHADWICK (1973) y HEALEY (2007) también enfocan el planeamiento como proceso dinámico, mutable y adaptable conforme la realidad se presenta en el tiempo. Asimismo, FALUDI (1973) pone de relieve la distinción entre los enfoques del *plan diseño* y del *planeamiento proceso*, así como sus principales características y aplicaciones.

⁷ Cabe aquí una observación, aunque el Plan Agache de 1943 plantea algo similar, cuando remarca la importancia de la zonificación y de los (grandes) centros funcionales en el planeamiento de la ciudad, debemos subrayar que la carta pone de relieve la ubicación de los equipamientos públicos de una manera general y se refiere al planeamiento del territorio.

óptimas de valorización de la tierra y de las situaciones más convenientes al desarrollo humano de sus habitantes. Dentro de la importancia de los equipamientos en la planificación, la carta pone énfasis en los medios de transportes y de comunicaciones, considerados factores sociales de primer orden:

"(...) l'établissement d'un bon réseau de transports et de télécommunications est un facteur social de premier ordre, dont l'importance est impossible à chiffrer."

(Économie & Humanisme, 1953: 82)

Lo **octavo** se refiere a la adopción de principios claros de planificación, como el propio título del artículo del E. H. ya lo enuncia. Para este documento:

"L'objet de l'Aménagement du Territoire est de créer, par l'organisation rationnelle de l'espace et l'implantation des équipements appropriés, les conditions optima de la mise en valeur de la terre et les cadres les mieux adaptés au développement humain des habitants."

(Économie & Humanisme, 1953: 79)

El nono aspecto que remarcamos, como parte del método planteado por la carta, es la adopción de estudios preliminares en el proceso de desarrollo del planeamiento. La Carta describe los estudios preliminares para la planificación como la fase que precede la elaboración del plan, empezando por la delimitación de la unidad a ser ordenada, que se puede ajustar posteriormente, conforme la necesidad. Enseguida se prepara (o se analiza cuando ya existente) la documentación estadística, definiendo los estudios a ser efectuados.

El décimo aspecto que remarcamos es la exigencia de equipos entrenadas en el proceso de desarrollo del planeamiento y de sus programas. Respecto al equipo de planificación y sus funciones, la Carta afirma que:

"La fonction essentielle de l'équipe d'aménagement est de concevoir les programmes d'aménagement et de coordonner les opérations qui concourent à l'établissement - et, éventuellement, à la réalisation - de ces programmes."

(Économie & Humanisme, 1953: 86)

El documento es muy claro respecto a las atribuciones y calificaciones de los componentes del equipo (cultura general, geografía, economía y tecnología):

"Assumant une responsabilité considérable, cette équipe exige de ses membres de solides dispositions à l'organisation et à la synthèse. Dans l'exercice de leurs fonctions, ceux-ci auront à faire preuve de qualités diverses et complémentaires: souci du bien commun et de l'humain, vision des ensembles, capacité d'observation et d'analyse, et, ce qui est capital, aptitude à formuler des hypothèses constructives. Ils posséderont en outre une bonne culture générale, des connaissances étendues et variées dans le domaine de la géographie, de l'économie et des techniques."

(Économie & Humanisme, 1953: 86)

Respecto a la formación de los componentes del equipo, la carta pone énfasis en las acciones y en la superación de las respectivas especialidades:

"Ils puiseront leur formation moins dans l'étude livresque que dans l'action. Ils peuvent émerger des disciplines les plus diverses, mais c'est seulement en s'élevant au-dessus leur spécialité et en dominant les techniques qu'ils arriveront à remplir efficacement leur mission."

(Économie & Humanisme, 1953: 86)

Pero la creación de los organismos de planificación debe adaptarse a las distintas realidades de cada país o región:

"Les organismes à constituer ou à mettre en oeuvre pour l'aménagement dépendent des institutions du pays à aménager. Leur degré de spontanéité ou d'obligation, d'autonomie ou de dépendance, de pouvoir consultatif ou exécutif, peut donc varier à l'infini selon les institutions ou les traditions des nations."

(Économie & Humanisme, 1953: 87)

Asimismo, la carta recomienda que la colaboración de los organismos públicos o semipúblicos existentes con los de planificación planteados debe ir más allá de sus intereses específicos:

"Les organismes publics ou semi-publics déjà en place ne doivent pas faire obstacle aux organismes spécialisés dans l'aménagement, mais collaborer à leur recherche et à leur action dans un souci de dépassement des intérêts particuliers."

(Économie & Humanisme, 1953: 88)

Ya el **undécimo aspecto** se refiere a las principales fases del planeamiento territorial planteadas por el documento:

- 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, conteniendo soluciones provisionales y definitivas, coincidentes o no, pues el plan nunca se realiza exactamente como se ha previsto, sea por las dificultades surgidas durante la ejecución, sea por la evolución de la coyuntura.
- Fase de averiguación de los programas, muchas veces olvidada.

Veremos a lo largo del trabajo como ellas evolucionan y se presentan en los instrumentos urbanísticos de Curitiba.

El **duodécimo aspecto** que destacamos reside en la metodología que presenta la Carta con la adopción de unidades de planeamiento en la organización del territorio, lo que se nota también en un momento del proceso de planeamiento de Curitiba, sobre todo cuando el grupo local de urbanismo del Ayuntamiento implanta las unidades vecinales en 1960 (*figura A4.06*)⁸, para ello se debe llevar a cabo las siguientes tareas, entre otras:

- La identificación de las vocaciones económicas del territorio y promoción de la utilización óptima de sus recursos (descrita en "I - Vocación y valorización de las unidades territoriales" de la carta, véase *tabla 4.02, capítulo 4*).
- La optimización del ritmo de crecimiento de los pueblos y de la distribución espacial de éstos para elevación del nivel humano (descrita en "Los factores demográficos" del "I - Vocación y valorización de las unidades territoriales" de la carta).
- La instalación de los equipamientos necesarios al desarrollo de las diversas zonas, considerada su utilidad ulterior y el respectivo efecto multiplicador o catalizador (descrita en "Ubicación y escoja de los equipamientos" del "III - Equipamientos" de la carta).

⁸ Analizamos en resumen el plan en el apartado 4.6, el "Plan de las Unidades Vecinales de Curitiba de 1960" de GARCEZ (1960), más adelante.

- La determinación de las unidades progresivas de ordenación y una investigación minuciosa para eliminación de todas las causas posibles de desequilibrio ulterior (descrita en "Escalones y unidades de planificación" del "IV - La organización del territorio" de la carta).

Así que la unidad considerada será analizada bajo los distintos aspectos: demográficos, calidad y equipamientos sanitarios, residenciales, escolares, culturales y espirituales, nivel técnico y equipamientos económicos, comportamiento social y político y poderes presentes. Los análisis comprenden siempre un inventario doble: lo de las necesidades y lo de las posibilidades, bajo la situación existente, así como su evolución y tendencia.

Por último, la unidad territorial analizada debe situarse en relación con las otras contiguas, cuanto a sus similitudes o diferencias de estructuras y cuanto a las posibilidades de complementarse. El primer inventario pronto terminado, tiene que mantenerse al día, de modo a acompañar la evolución de los niveles (de vida, producción, consumo, etc.), de los equipamientos y de las estructuras.

Finalmente, el **decimotercero aspecto** se refiere a la atención con las medidas jurídicas y legislativas de la planificación. El documento recomienda la adopción de leyes fundamentales e indispensables: la que instituye la obligatoriedad de planes urbanísticos y la referente a la reorganización del régimen de los bienes inmuebles, así como a la creación de instituciones especiales de inversión y financiación.

También no deben dejar sin atención del legislador los temas referentes a los planes directores, a las reglamentaciones de las parcelaciones, a permisos de construcción, a supresiones y reducciones fiscales y a formulaciones jurídicas de los órganos privados y públicos⁹.

BIRKHOLZ (1979) en la divulgación de la carta, remarca los cuatro conceptos básicos del planeamiento: la organización del espacio, el equipar el territorio, el aprovechamiento económico del territorio, y el desarrollo del hombre. La Carta de La Tourette plantea que la organización del territorio debe relacionarse con el medio físico, la economía y sociedad.

⁹ Vimos que en el Plan Agache ya se establece el código de edificaciones y la zonificación, pero las recomendaciones no son tan amplias como se presenta en la carta.

Contrastaremos más adelante los preceptos del Movimiento Economía y Humanismo, constantes en la Carta de La Tourette, con las ideas de las principales personalidades del urbanismo de Curitiba, además de la verificación de los que finalmente van a reflejarse en el PPU 1965 y en el PD 1966 (ya en el *capítulo 5*).

4.3. Los trabajos de la SAGMACS, 1947 a 1964

Veremos en este apartado que una de las principales influencias conceptuales de este intervalo en Brasil proviene del Movimiento Economía y Humanismo (M.E.H.), con la fundación de las oficinas de la SAGMACS (Sociedad para el Análisis Gráfico y Mecanográfica Aplicada a los Complejos Sociales) en São Paulo, Recife y Belo Horizonte por Louis Josep Lebreton en los años cincuenta. Esta sociedad se compone de arquitectos, ingenieros, sociólogos y economistas, denotando desde luego su carácter de integración multidisciplinario. Estos profesionales tienen la ilusión de la transformación social mediante el trabajo profesional.

Además del enfoque en comprender los principales conceptos del M.E.H., buscamos entender la puesta en práctica de estos preceptos en los trabajos realizados por la SAGMACS¹⁰.

Una de las primeras grandes investigaciones de este grupo dirigida por Lebreton, llamada de "*Possibilidades e Necessidades do Estado de São Paulo*" (1952-1955), se contrata por la

¹⁰ Recogemos aquí los principales trabajos de la SAGMACS: *Le Logement de la Population de São Paulo* (1947); *Pesquisa sobre as condições de vida dos trabalhadores do Jockey Club* (1948); *Estudo das Necessidades e Possibilidades de Desenvolvimento do Estado de São Paulo, Bacia do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul* (1952-1955); *Estudo para elaboração do Plano Diretor de Ourinhos, SP* (1954); *Estudo sobre possibilidades de desenvolvimento do Pernambuco* (1955); *Estudo da Aglomeração Paulistana* (1956-1958); *Problemas de desenvolvimento, necessidades e possibilidades dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná* (org., 1958); *Estudo da Aglomeração de Belo Horizonte y Relatório para o Plano Diretor de Belo Horizonte, MG* (1958-1962); *Estudo para o desenvolvimento do Estado da Guanabara* (1959-1960); *Estudo sobre os problemas sócioeconômicos de Ipatinga, MG* (1959-1961); *Relatório sobre os problemas da Saúde Pública no Paraná* (1961); *Projeto para a região do Araguaia, SP* (1961-1962); *Estudo para revisão agrária de São Paulo* (1962); *Programa de mecanização agrícola do Estado de Mato Grosso* (1962); *Estudo para concepção de um programa de gestão dos Armazéns Gerais do Estado do Mato Grosso* (1962); *Estudo para implantação de um loteamento no município de São Paulo* (1962); *Estudo para implantação de um loteamento no município de São Vicente* (1962); *Associação de Desenvolvimento do Vale do Araguaia: Projeto Araguaia* (1962); *Plano Diretor para Sorocaba, SP* (1962-1963); *Plano Diretor para Barretos, SP* (1962-1963); *Estudo para implantação de uma política habitacional em São Paulo* (1962-1963); *Estudo para um programa de Educação Fundamental* (1963); **Plano de Desenvolvimento do Paraná** (1963); **Comunidades Territoriais do Paraná** (1963); **Saúde pública no Paraná** (1963); **Projeto para rede de Água e Esgoto no Estado do Paraná** (1963); **Organização dos serviços públicos do Estado do Paraná** (1963); **Grupos de população "problema"** (1963); **Água e esgoto no Estado do Paraná** (1963); *Relatório sobre o serviço de Água e Esgoto: Análise da situação dos sistemas nas redes de municípios do interior de São Paulo* (1963); *Fazenda campos novos do emprego* (1963); *Estudos para uma política habitacional* (1963); *Prospecto dos Problemas de Desenvolvimento de Ubatuba, SP* (1963-1964); *Energia Elétrica no Estado de São Paulo* (1964).

Como curiosidad, FERRARI (1982) remarca que el trabajo de 1954 de la SAGMACS, que divide el territorio del Estado de São Paulo en 11 regiones homogéneas, emplea el método del *crivo* o de la superposición de planos, que:

"(...) pela técnica da superposição de plantas transparentes e de mesma escala, determinar áreas em que predominam fatores físicos, econômicos ou sociais, favoráveis ou desfavoráveis a determinados usos do solo."

(FERRARI, 1982:111)

El método del *crivo* nos recuerda la famosa obra de Ian McHarg, *Design with Nature* de 1969, donde el método de superposición es ampliamente aplicado.

Comissão Interestadual da Bacia do Paraná-Uruguaí bajo los auspicios del Gobernador de São Paulo, el Prof. Lucas Nogueira Garcez¹¹, otro “ingeniero social” incorporado al largo listado de adeptos de E.H.

Otro importante trabajo, este contratado por el Ayuntamiento de São Paulo en 1956, tiene como objeto de estudio la llamada Aglomeración Paulistana que comprende toda el área urbanizada de la entonces llamada Grande São Paulo. La investigación se inicia por la identificación de las unidades elementales de análisis que resulta en la división de la aglomeración en 360 parcelas.

Veremos a continuación que el equipo de la SAGMACS, después de las dificultades creadas por el cambio del Alcalde de São Paulo, entrega, en 1958, el informe del Estudio, compuesto de cinco partes: *Perspectivas Históricas, Demográficas e Econômicas da Aglomeração Paulistana; Estrutura Urbana de São Paulo; Aspectos Sociológicos da Aglomeração Paulistana; Análise Urbanística; e Conclusões e Sugestões*. El informe no se publica oficialmente por el Ayuntamiento y no se puede generar un proceso abierto de discusiones que proceda, por ejemplo, a la elaboración de un Plan Director.

La influencia de la Carta de los Andes en los trabajos de la SAGMACS y el intercambio con el CPEU

Respecto a las contribuciones al CPEU, LAMPARELLI¹² (2000: 13) sintetiza que:

"O contato e cooperação entre o Pe. Lebrez e o Prof. Anhaia Mello deveria ser mais intenso do que eu poderia avaliar na época em que fomos contratados Duca [arquitecto Domingos de Oliveira] e eu para adaptarmos e transferirmos ao CPEU os métodos e técnicas de Economia Humana já experimentadas na Pesquisa SAGMACS em São Paulo. Como as características do trabalho eram novas, com prazos curtos e pesquisa em série, aplicadas em realidades bem diferentes, como por exemplo, Socorro, São José dos Campos ou Campos de Jordão, entre os 10 planos diretores contratados, tivemos uma interessante experiência juntamente com a equipe permanente do CPEU e os pesquisadores por nós treinados e coordenados na fase da coleta, tabulação e análise dos dados e informações de cada Município e especialmente de seus núcleos urbanos. A elaboração dos planos diretores ficava a cargo da equipe permanente do CPEU que contava com arquitetos e urbanistas auxiliares diretos do Prof. Anhaia Mello. (...)"

¹¹ Véase nota 123 del capítulo 4.

¹² Sobre Lamparelli, véase nota 129 del capítulo 4.

De esta manera, verificamos que Anhaia Mello tiene la intención clara y concreta de incorporar los métodos y técnicas de la SAGMACS en el CPEU mediante la contratación de dos de sus técnicos.

Hay que recordar que Baltar y Mendonça participan de la elaboración de la Carta de los Andes en 1958, ayudando a incorporar al ideario urbanístico latinoamericano muchos de los conceptos y objetivos del Movimiento Economía y Humanismo mientras, en el sentido opuesto, remarcamos que ellos aplican las ideas de la carta en los trabajos de la SAGMACS, como se verifica en la *Estrutura Urbana de Belo Horizonte de 1958* y en el *Plano Diretor de Belo Horizonte de 1962*.

Asimismo, remarcamos en este período que Anhaia Mello integra elementos de la metodología y de los principios de Lebreton en su propio equipo de planeamiento, el CPEU (*Centro de Estudos e Planejamento Urbano*) en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo, y que hay un significativo intercambio de ideas, experiencias y profesionales entre la SAGMACS y el CPEU, como Lamparelli nos confirma.

Para LAMPARELLI (1995), teniéndose en cuenta que el urbanismo de los planes directores y los aparatos municipales no acompañan, con sus propuestas, leyes, proyectos y obras, las demandas de las nuevas poblaciones en búsqueda de integración en el mundo urbano en formación, se encomiendan dos estudios por el Ayuntamiento en búsqueda de experiencias extranjeras: un en 1949 al urbanista Robert Moses y su equipo de Nueva York, y otro al Padre Lebreton y sus colaboradores de la SAGMACS, 1956. Esos estudios se desarrollan bajo dos diferentes concepciones, la primera en la vertiente de Prestes Maia y la segunda en el ideario de Anhaia Mello. Más tarde, ellas van a competir entre sí en la formulación de los presupuestos teóricos, en las concepciones de urbanismo, en la selección de los valores, necesidades e intereses primordiales que van a influir en las propuestas de actuación, con divergencias radicales en los objetivos, medios e instrumentos de intervención.

Respecto a las experiencias de la SAGMACS y E. H., LAMPARELLI¹³ (1995: 28-29) opina que:

¹³ Remarcamos otros trabajos respecto a presencia de Lebreton en Brasil:

- LAMPARELLI, C. M. - "O Ideário do urbanismo em São Paulo em meados do século XX. Pe. Lebreton: Continuidades rupturas e sobreposições" en *III Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*, 1994.
 - LAMPARELLI, C. M. - "A presença do Pe. Lebreton na América Latina dos anos cinquenta" - *V Congresso da SOLAR - América Latina e Caribe e os desafios da nova ordem mundial*, 1996.
-

"(...) pode-se dizer que, com todos os erros, ilusões e frustrações, vivenciamos entre 1954 e 1964, uma fase inicial do planejamento urbano democrático, ainda que embrionário, com uma intensa busca das suas bases científicas, certamente discutíveis, com princípios éticos e escala de valores louváveis, com escassa experiência política e com técnicas eficientes para a época, tendo em vista as teorias disponíveis."

La contribución de Baltar¹⁴

LAMPARELLI (2000:7) nos explica las actuaciones de Baltar en las investigaciones urbanísticas en los trabajos de la SAGMACS:

"A contribuição do Prof. Baltar foi especialmente importante na Pesquisa Urbanística pois, ela estava baseada na sua teoria dos índices urbanísticos, isto é, uma cidade antes de ser regulada por uma lei precisava ser entendida na sua prática de parcelamento, ocupação, uso e edificação dos seus espaços construídos. A teoria orientava a coleta quantitativa de oito principais índices permitindo, posteriormente, sua crítica e propostas de correção. Esta teoria foi apresentada em uma conferência em Portugal, acho que em 1952, foi publicada e é interessantíssima. Ela define oito variáveis com quatro equações de interligação dessas variáveis e suas subdivisões por usos. Definidas quatro variáveis ele permite encontrar as outras quatro, usando as equações, como apoio não só para a crítica dos indicadores existentes, como para a elaboração de bons projetos de cidades.

(...)

O modelo matemático e o método do Prof. Baltar é incorporado nas pesquisas de São Paulo e de Belo Horizonte feitas por SAGMACS e posteriormente vai ser uma contribuição importante aos trabalhos desenvolvidos no CEPAM¹⁵, por arquitetos como Clementina D' Ambrosio, Domingos Theodoro de Azevedo Neto e Flávio Villaça¹⁶.

A teoria dos índices urbanísticos do Prof. Baltar, vai nos ajudar a entender um pouco a relação entre a qualidade do espaço urbano e os números que uma lei fixa e também, quais as relações desses

¹⁴ Sobre Baltar, véase nota 125 del capítulo 4.

¹⁵ El Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM) es, en la actualidad, una fundación del gobierno del estado de São Paulo, vinculado a la Secretaría de Planificación y Gestión, que apoya a los municipios en la mejora de la gestión y del desarrollo de las políticas públicas. Establecido y reglamentado por decreto en 1967, el CEPAM inicia sus actividades en enero de 1968, como órgano de la Secretaría de Gobernación (teniendo como secretario el jurista Hely Lopes Meirelles). - www.cepam.org.

¹⁶ Arquitectos originarios de la SAGMACS.

indicadores, fixados em legislações urbanas, com as condições socio-econômicas dos diferentes segmentos da população moradora. Tais problemas eram muito atuais, e, na época, eram o objetivo de discussão dos urbanistas como Anhaia Mello e do Prestes Maia."

(LAMPARELLI, 2000:8)

Por último, no podemos dejar de mencionar las influencias de la SAGMACS en el Plan de Unidades Vecinales de 1960 de Curitiba y del Plan de Desarrollo de Paraná de 1963 de la propia SAGMACS, como veremos a continuación.

El fin de la SAGMACS

Entre 1959 y 1962, hay una interrupción de los trabajos de la SAGMACS, motivada por la movilización de muchos de sus técnicos para participar del Plan de Acción del Gobierno Carvalho Pinto. Tras esta nueva experiencia de Planeamiento Estatal, ocurre una división del numeroso equipo del Plan de Acción: parte de ello funda dos nuevas empresas de consultoría, la ASPLAN¹⁷ y la PLANASA, y la otra parte retoma los estudios de la SAGMACS una vez más. Este nuevo equipo, ahora organizada en cooperativa de trabajo, vive la nueva coyuntura política de las reformas de base y se deshace bruscamente por los acontecimientos de abril de 1964.

"Em março de 1964 havia cerca de onze contratos ou em andamento ou em vias de serem assinados. O golpe de primeiro de abril tornou-os inviáveis. Caíram os onze. Era uma equipe muito grande nas três dimensões do engajamento técnico-profissional, administrativo e político que perdiam um ponto de apoio e de coesão.

(...)

Essa ação é interrompida bruscamente pelo golpe de 64."

(LAMPARELLI, 2000:16)

En el apartado 4.8. de este anexo, analizamos los principales aspectos de los planes desarrollados en la época mencionada.

¹⁷ Comentamos más sobre la ASPLAN en los próximos apartados y *anexo 5*. Véase también nota 143 del *capítulo 4*.

4.4. La Carta de los Andes, 1958

4.4.1. Origen del seminario

Por cuenta del reconocimiento por parte de los gobiernos de América Latina del problema de la vivienda, se crea el CINVA como proyecto del programa de Cooperación Técnica de la Organización de Estados Americanos en 1951.

La Primera Reunión Técnica Interamericana en Vivienda y Planificación en Bogotá, en 1956, emite una resolución en que trata del fortalecimiento del CINVA y la conveniencia de que desarrolle *"programas de planeamiento entendido como planificación física que considere los aspectos económicos y sociales estudiados por otras instituciones especializadas"*.

Llevando esto en consideración, el CINVA incluye, dentro de sus actividades ordinarias de 1958, la realización de un Seminario de Técnicos y Funcionarios en Planeamiento Urbano de alto nivel, con el consentimiento del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA y la aprobación de la realización del Seminario dentro del Programa de Cooperación Técnica para el mismo año.

Las razones de fondo para el Seminario son las siguientes: suplir las deficiencias de intercambio de información entre las personas actuantes en planificación en América; fortalecer los vínculos entre técnicos y funcionarios de planeamiento urbano y el CINVA para una mejor orientación de sus futuros programas en este campo, y contribuir a disminuir el desperdicio de esfuerzos en los programas de planeamiento urbano, facilitando la formación de conceptos claros sobre las relaciones funcionales entre este campo de actividad y la administración municipal.

Con estas bases, el CINVA fija los objetivos y el programa para el seminario y una lista de posibles consultores y entidades participantes, sobre todo las municipalidades, las oficinas de planeamiento urbano, de planeamiento regional, las entidades de vivienda, las universidades y las agremiaciones profesionales.

Los objetivos del seminario son los siguientes: facilitar el intercambio de experiencias en el campo de planeamiento urbano; promover la evaluación sistemática de los programas de

I – INTRODUCCIÓN

- A. Concepto del proceso de planeamiento.
- B. Aspectos humanos del planeamiento y desarrollo de ciudades.

II – CARACTERÍSTICAS DEL PLANEAMIENTO REGIONAL, METROPOLITANO Y URBANO EN LA AMÉRICA LATINA

- A. Crecimiento de áreas urbanas.
- B. Problemas urbanos en el marco regional.
- C. Problemas específicos de las áreas metropolitanas
- D. Gobierno, organización y administración de aglomerados urbanos.

III – EL PLAN GENERAL URBANO COMO INSTRUMENTO BÁSICO PARA GUIAR EL DESARROLLO URBANO

- A. Objetivo y alcance del Plan General Urbano.
- B. Organización del Plan General Urbano, su administración y programa de realización
- C. Procedimientos para la preparación del Plan General Urbano.
- D. Presentación, aprobación y adopción legal del Plan General Urbano.
- E. Instrumentos para la ejecución del Plan General Urbano.

IV – FILOSOFÍA, OBJETIVOS Y TÉCNICAS DE LA RENOVACIÓN URBANA

- A. Objetivos principales.
- B. Medios de renovación.

V – PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTOS Y FORMAS DE COSTEAR EL PLANEAMIENTO Y DESARROLLO URBANO

- A. Relación con los factores nacionales de desarrollo económico.
- B. El proceso de la programación en la administración pública.
- C. Los programas financieros, de inversiones y el presupuesto anual.
- D. El papel de los sectores privados.

VI – LIDERATO EN PLANEAMIENTO

- A. Relaciones públicas
- B. El papel de los ciudadanos
- C. El papel de los profesionales
- D. El papel de las universidades.

Tabla A4.01 - *El temario inicial del Seminario. Fuente: SEMINARIO DE TECNICOS Y FUNCIONARIOS EN PLANEAMIENTO URBANO, 1958.*

planeamiento urbano y de sus medios de efectuación; contribuir a la definición de una política sobre la forma más adecuada para el uso del proceso de planeamiento en las corporaciones municipales; y promover una más estrecha relación en este campo entre los participantes del seminario y entre éstos y el CINVA.

Sobre el temario acordado para el evento (*tabla A4.01*), el informe deja claro que:

"De acuerdo con los anteriores objetivos, el Temario comprendió desde la definición del concepto del Proceso de Planeamiento, hasta las relaciones públicas del mismo, considerando el papel que en él juega el ciudadano, el profesional y las universidades."

(SEMINARIO DE TÉCNICOS Y FUNCIONARIOS EN PLANEAMIENTO URBANO, 1958:4)

Proceso de elaboración del Informe Final del seminario

El *Informe Final* del seminario se elabora tras un periodo considerable de trabajo de los participantes (25 días).

Los temas se presentan en las reuniones de mesa redonda, en ellas los consultores presentan una síntesis de los distintos aspectos contenidos en los documentos previamente preparados por ellos y distribuidos entre los participantes para un debate orientado hacia el intercambio de experiencias y la evaluación sistemática de estas.

Además, se llevan a cabo algunas conferencias públicas, tendientes a divulgar temas específicos del seminario.

Terminadas las discusiones de mesa redonda sobre cada tema, se constituyen comisiones de trabajo cuya misión es profundizar en la materia para llegar al ordenamiento que permite enunciar conclusiones preliminares.

Así, para cada tema se constituye una comisión de trabajo que cuenta con uno o más de los consultores, el presidente, el relator y el secretario designado por la Dirección del Seminario - véase *tabla A4.02*.

Por último, las conclusiones preliminares de las comisiones de trabajo se aprueban en sesiones plenarias en la última semana del seminario.

Los documentos de referencia, previamente preparados por los consultores, que sirven de base para las discusiones de mesa redonda y posteriormente para uso de las comisiones de trabajo, son los siguientes: Tema I - "Concepto del Proceso de Planeamiento" de Gabriel

Andrade Lleras¹⁸; Tema II - "Características del Planeamiento Regional, Metropolitano y Urbano en la América Latina" de Luis Dorich¹⁹; Tema III - "El Plan General Urbano como instrumento para guiar el desarrollo urbano" de Francis Violich; Tema IV - "Filosofía y Objetivos de la Renovación Urbana" de Carl Feiss²⁰ (este documento se complementa por "Renovación Urbana" preparado por Luis Vera de la División de Vivienda y Planeamiento del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Unión Panamericana); y Tema VI - "Liderato en Planeamiento" de Eric Carlson²¹.

¹⁸ Gabriel Andrade Lleras - Bogotá, doctor en Urbanismo. Primer presidente de la Sociedad Colombiana de Planificación (SCP), primera que se organiza en América Latina, en Bogotá en 1956. La sociedad se forja en el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento (CINVA), entidad creada por la OEA, la Universidad Nacional y el Instituto de Crédito Territorial, con objeto de preparar "viviendistas" para América Latina. Además de constar como redactor de "Concepto del proceso de planeamiento", CINVA en Bogotá, 1958 (donde ya consta la sugerencia del órgano de planeamiento), Lleras es autor de *Planificación para el desarrollo*, de la Fundación de la Universidad de América, Centro de Planificación Integral, 1960; *Planificación en el medio físico*, por la Facultad de Arquitectura, 1961; y *El proceso de urbanización en América Latina* publicado por el Centro Colombiano de la Construcción en 1964.

En el momento del Seminario en Bogotá de 1958, Lleras es consultor y profesor de planeamiento en varias universidades. Ocupa la posición de Vice-Presidente de la Sociedad Interamericana de Planificación. Perteneció a la **Oficina de Planificación** Distrital de Bogotá desempeñando su Dirección hasta época muy reciente al Seminario.

¹⁹ Luis Dorich - presidente de la Comisión Nacional de Planeamiento Urbano de Perú. Urbanista, estudia en Massachusetts. Junto con Belaúnde Terry forma parte de los tecnócratas ligados al Ejecutivo; formados en universidades norteamericanas, llevan a Perú una nueva visión del urbanismo moderno. El logro más importante de este grupo promocionado por Belaúnde es la Unidad Vecinal Número 3, una traducción de los barrios metropolitanos de Estados Unidos, intercalada con zonas industriales; representa el nuevo hábitat de la moderna sociedad peruana. En la Unidad Vecinal Número 3 existe una combinación entre el suburbio y la racionalidad europea de edificios en bloque, con cinturones verdes y áreas comunes que controlan el crecimiento demográfico dentro del espacio habitacional.

Jefe de Planeamiento y Urbanismo de la **Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo** (ONPU), desde su creación, durante el gobierno del Dr. Bustamante y Rivero, es llamado en 1946 para enseñar en el entonces Departamento de Arquitectura. Allí ejerce la docencia durante largos años. Antes participa, al lado de Belaúnde Terry, en la fundación del Instituto de Urbanismo, la primera entidad dedicada a la enseñanza especializada de esa disciplina.

La ONPU bajo la dirección de Dorich tiene una fecunda tarea. Centrada inicialmente en Lima, cuyo plan piloto es su primera preocupación, se vuelve prontamente a la elaboración de planes reguladores para las principales ciudades del país. Muchos profesionales se forman a su lado trabajando en esa institución, a la que él dota de una buena biblioteca y a la que conforma como una entidad descentralizada. Director fundador de la revista de urbanismo PLAZA MAYOR, publica su libro, *Al rescate de Lima*, testimonio de su preocupación constante por la ciudad capital. Luis Dorich muere en el ocho de octubre de 2004 en Boston. Su nombre resulta ligado a los primeros momentos del desarrollo del urbanismo moderno en el Perú. Obras publicadas: DORICH, Luis. *Al rescate de Lima – La evolución de Lima y sus planes de desarrollo urbano*. Servicios de Artes Gráficas S.A. Lima. 1997; y DORICH, T. Luis - "El futuro de las ciudades latinoamericanas". *Desarrollo Económico*. Nueva York, 3 (1): 16-20, primer trimestre de 1966.

²⁰ Carl L. Feiss - (Cleveland, 1928-1997) Educador, urbanista y consultor de preservación histórica. Recibe su licenciatura en Arquitectura de la Universidad de Pensilvania en 1931; Master en Planificación Urbana del *Massachusetts Institute of Technology* en 1938; estudia en la Academia de Arte Cranbrook desde 1932 hasta 1935. Feiss enseña en la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Columbia desde 1936 hasta 1941, donde se convierte en director de la División de Planificación y Vivienda. En 1938 se nombra Director de Vivienda y Urbanismo de la Universidad de Columbia y participa de la planificación de la ciudad de Nueva York.

Asimismo, se publican varios trabajos y documentos aportados por los participantes que listamos en la *Tabla A4.03 - Relación de documentos entregados en el Seminario de Bogotá de 1958*. De estos, remarcamos los trabajos de Antonio Bezerra Baltar - "Bases para el dimensionamiento de áreas urbanas" - y de Mário Laranjeira de Mendonça²² - "Resumen Conclusiones Estudio Estructura Urbana de la ciudad de São Paulo, Brasil".

Podemos remarcar que, de una manera general, los consultores y participantes tienen amplia experiencia en urbanismo, patrimonio histórico, actividades académicas y cargos en

Después de servir como director tanto de la Escuela de Arquitectura como del *Department of Building Industry and Real Estate* de la Universidad de Denver de 1944-1950, actúa en varias comisiones de planificación y consejos de administración en Denver, así como a nivel nacional.

En 1950 se nombra jefe de planificación del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos. Sirve como jefe del Comité de Preservación, de Planificación, y del Comité de Educación del Instituto Americano de Arquitectos. Sale de Washington, DC en 1955 y encabeza la campaña para aprobar la Ley de Preservación Histórica Federal de 1966 que lleva al desarrollo del Registro Nacional de Sitios Históricos. Además, ayuda con restauraciones históricas de ciudades como Charleston, Savannah, Annapolis, y Alexandria.

Aunque sea un defensor de la vivienda pública, se encuentra en desacuerdo con los planes de diseño a menudo. Lucha contra los "planes grandiosos" de Robert Moisés que considera como una hemorragia de fondos gubernamentales y que destruyen propiedades históricas, abogando por "desarrollos de baja densidad y costo en terrenos no ocupados."

A partir de 1971 trabaja en el Departamento de Planificación Urbana y Regional de la Universidad de Florida. Además de los proyectos federales y municipales, participa en la planificación del Museo de Arte de Denver, en el Museo de Arte de Baltimore, en la Universidad de Maryland, en la Universidad de Carolina del Norte, en la Universidad de Denver y en la Facultad de Cleveland. Él también está implicado con el *National Trust for Historic Preservation*.

Feiss, cuyos clientes incluyen agencias estatales, de condados y de ciudades, de Connecticut a Bogotá, Colombia, apenas inventó la noción de conservación y restauración de los barrios degradados de importancia arquitectónica o histórica. Sus métodos para revitalizar las ciudades cambian las ideas dominantes por detrás de la planificación urbana desde la perspectiva de la conservación, la arquitectura y la educación. Además, crea la idea de que preservación histórica puede ser utilizado como una herramienta para la restauración de las ciudades.

En el momento del Seminario de Bogotá de 1958, Feiss es Consultor en Planeamiento y Renovación Urbana, Presidente del Comité de Planeamiento Comunal del Instituto Americano de Arquitectos y Miembro de la Junta de Gobernadores del Instituto Americano de Planificación.

²¹ Eric Carlson - Además de constar como redactor de "Liderato en planeamiento", CINVA, Bogotá, 1958 es autor de *Política y programación de vivienda en Venezuela - Observaciones preliminares basadas en entrevistas y visitas a Caracas y Maracay* de abril de 1958, con referencia especial al programa de vivienda rural (Bogotá, CINVA, 1958).

En la época del Seminario de 1958, es el Director del CINVA. Recibe su grado de la Universidad de Columbia y del Instituto de Administración Pública de Nueva York. Es profesor de las Naciones Unidas en la Escuela Superior de Administración Pública para América Central (ESAPAC) en San José, Costa Rica de 1954 a 1956, y durante 1953 es profesor de las Naciones Unidas en la Escuela Brasileña de Administración Pública de la Fundação Getúlio Vargas en Rio de Janeiro, estableciendo allí el primer curso de relaciones públicas en América Latina. Durante ocho años actúa como editor asociado de la revista *The American City*, una publicación especializada en todos los aspectos de la administración municipal.

²² Sobre Laranjeira de Mendonça, véase nota 143 del *capítulo 4*.

instituciones de planeamiento en Latinoamérica y del Norte (véase *Tabla A4.02 - Participantes del Seminario en Bogotá de 1958*).

ORGANIGRAMA DEL DEPARTAMENTO DE PLANEAMIENTO MUNICIPAL (VIOLICH, 1958)

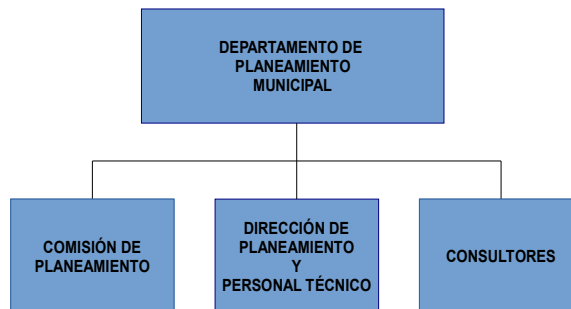


Figura A4.01 - Organización del Departamento de Planeamiento Municipal según VIOLICH (1958), reelaboración: Francisco Rosa, 2015. Ver más adelante, planteamiento de WILHEIM (1965) - figura A4.12.

La divulgación del Seminario en Brasil

La publicación del IBAM (1958a), *Notícias Municipais* n° 26 de enero - febrero de 1958, anuncia el Seminario con su temario inicial que iría a pasar en Bogotá en el mes venidero de octubre del mismo año. Ya la publicación del IBAM (1959b), *Notícias Municipais* n° 32 encontramos la divulgación del Seminario de Bogotá, pero de esta vez, como anuncio de lo que ha pasado, confirmando la participación de Baltar, Mendonça, Oliveira y Violich:

"Realizou-se no mês de outubro último, em Bogotá, o Seminário de Técnicos e Funcionários de Planejamento Urbano.

Este certame, patrocinado pela Organização dos Estados Americanos e pelo Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento (CINVA), contou com a adesão e participação de quase todos os países latino-americanos. O Brasil foi representado pelos seguintes especialistas: Antônio Bezerra Baltar, Professor das Escolas de Arquitetura e Engenharia da Universidade do Recife; Mário Laranjeira de Mendonça, da Comissão de Investigação Urbana da Prefeitura de São Paulo; e Newton Oliveira, da Comissão de Planejamento Econômico da Bahia.

ORGANIGRAMA CON LA OFICINA DE PLANIFICACIÓN
(LLERAS, 1958)

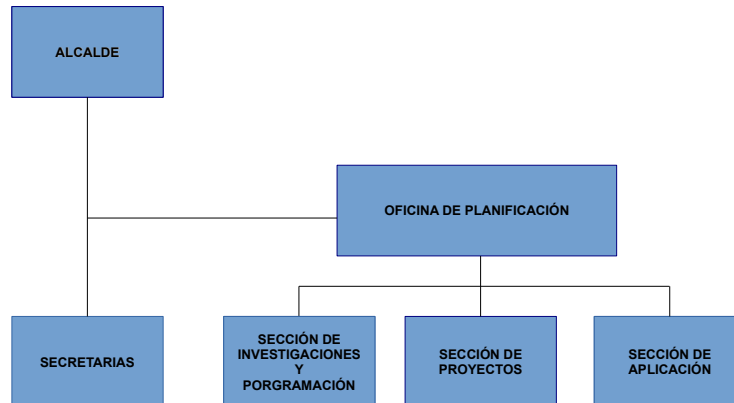


Figura A4.02 - Organización y ubicación de la Oficina de Planeamiento según LLERAS (1958), reelaboración: Francisco Rosa, 2015.

Dentre os demais congressistas destaca-se o nome do urbanista Francis Violich, Diretor do Departamento de Planejamento Regional e Urbano da Universidade da Califórnia, representando Pôrto Rico [...]

No Seminário em questão o Prof. Violich apresentou um trabalho intitulado: "O Plano Geral Urbano Como Instrumento Orientador Básico do Desenvolvimento Urbano" (...)"

(IBAM, 1959b: 12)

La publicación MENDONÇA (1959) - *Notícias Municipais* nº 33 de marzo-abril de 1959 del IBAM - divulga el Seminario con una primera traducción al portugués del Plan General Urbano (PGU) de Violich. Veamos los comentarios de este autor sobre el evento:

"Realizou-se, entre 5 e 30 de outubro de 1958, um Seminário de Técnicos e Funcionários de Planejamento Urbano, em Bogotá, Colômbia, organizado pelo Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento (CINVA).

Este Seminário contou com a participação de 45 técnicos de 15 nações americanas e foi assessorado por 9 especialistas no assunto, entre os quais o Prof. Francis Violich, diretor do Departamento de Planejamento Urbano e Regional da Universidade da Califórnia e o Prof. Luiz Dorich, presidente da Comissão Nacional de Planejamento Urbano do Peru.

(...)

O número reduzido de participantes e a ótima organização do Seminário, permitiram que se aprofundassem bastante vários aspectos do temário.

O objetivo do Seminário foi essencialmente o de esclarecer os conceitos e a metodologia do Planejamento Urbano, para introduzi-lo dentro do processo de Governo Municipal. Neste sentido, (...) parece-me útil indicar dois pontos em que as conclusões do Seminário se destacam de forma especial.

Um deles é o desenvolvimento do tema III, que, embora revele muitos aspectos já conhecidos, apresenta uma ordenação dos conceitos e da metodologia para o Planejamento Urbano que certamente contribuirá muito para o esclarecimento desse processo e facilitará o seu futuro aperfeiçoamento.

Este esclarecimento será tanto interessante para os Vereadores, Prefeitos e administradores públicos, como para os profissionais do Planejamento Urbano. Para os primeiros, o processo do Planejamento começará (...) a ser entendido como um processo normal dentro da Administração Municipal, com seu alcance, objetivos e procedimentos claramente expostos.

Para os profissionais, o esclarecimento desse processo auxiliará a encaminhar o seu trabalho dentro do regime democrático de Governo (...) o Planejamento faz parte do Governo, (...) não é possível ter um bom Planejamento sem um aperfeiçoamento da Administração e do Governo de forma geral.

(...)

Outro ponto que merece destaque refere-se ao tratamento de áreas urbanas periféricas subdesenvolvidas (...)

O tratamento sugerido para estas áreas foi incluído sob o nome de "Habitação de Áreas Subdesenvolvidas", dentro do tema da Renovação Urbana, e foi baseado nas experiências de 2 projetos realizados pelo CINVA, bem como nos resultados da pesquisa urbana de São Paulo."

(MENDONÇA, 1959: 7 y 8)

Asimismo, la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo recibe uno de los volúmenes originales del Seminario, que dos años más tarde el arquitecto Gustavo Neves da Rocha Filho del CPEU lo traduce al portugués, denominando el informe de *A Carta dos Andes*. Mientras la presentación de la publicación de Bogotá de 1958 es de Eric Carlson, la brasileña de 1960 es de nada menos que Luiz de Anhaia Mello.

Por tanto, las publicaciones del IBAM y la publicación traducida mencionada, no dejan dudas que el seminario, su contenido, sus participantes y su importancia al planeamiento y administración municipales de pronto se divulgan en Brasil, sin mencionar las dos personalidades de peso involucrados, Baltar de un lado y Anhaia Mello con el CPEU de otro.

4.2.2. El contenido del Seminario

El contenido del documento resultante, denominado *Informe Final*, se compone de cuatro partes principales (*tabla 4.04 del capítulo 4*): los antecedentes; las conclusiones con los temas fundamentales del informe; un apéndice con la descripción de los participantes, calendario, documentos de discusión, comisiones de trabajo y sus integrantes; y un anexo con una lista de los participantes y documentos entregados durante el seminario.

Ya la parte principal del informe, las *Conclusiones*, se comparte en seis temas respecto al proceso de planeamiento; a las características del planeamiento de América Latina; al Plan General Urbano; a la renovación urbana; a la programación y presupuesto; y al liderazgo en planeamiento.

Respecto a las participaciones efectivas brasileñas en el seminario, remarcamos la de Antonio Bezerra Baltar en las comisiones de los temas I, III y VI; de Mario Laranjeira de Mendonça en la del tema III y de Newton Oliveira en las de los temas IV y V. En la *tabla A4.02* registramos las actuaciones de todos los participantes y consultores en el seminario, donde se puede reconocer además la preexistencia de oficinas de planeamientos en países como Perú, Bolivia, Colombia y Argentina, o de Comisiones de Planificación en México. Asimismo, listamos los documentos entregados por los distintos participantes durante el evento, entre ellos Baltar y Mendonça, como mencionamos (*tabla A4.03*).

De esto contenido, buscamos sacar los preceptos significativos y que también harán parte del sistema de planeamiento de Curitiba en el futuro.

La Carta de los Andes pone de relieve el panorama de las condiciones que movilizan los pensadores del planeamiento a buscar soluciones a los problemas urbanos mediante nuevas aportaciones. El marco descrito en este documento y sus planteamientos de soluciones se presentan muy interesantes para nuestro análisis, sobre todo cuando los comparamos al diagnóstico y propuestas del PPU 1965 y notamos un alto grado de congruencias en los abordajes.

Para comprobarlo iremos a pasar rápidamente por los principales temas diagnosticados y pronosticados por la Carta respecto a la problemática de América de Sur y contrastarlos con los idearios de Wilhelm y Lerner, sobre todo (véase apartado 4.7 de este anexo).

La problemática del Planeamiento Regional, Metropolitano y Urbano en América Latina según el informe

Aunque los problemas ya sean conocidos por cada país participante, la Carta expone muy claramente el marco latinoamericano de una forma general. Explica que las ciudades importantes de América Latina experimentan un gran crecimiento como resultado de la concentración de la base económica en las ciudades, de la centralización política, administrativa, comercial y de servicios en las capitales, de las condiciones precarias en las áreas rurales, del progreso en los medios y vías de comunicación, y del desarrollo cultural, atrayendo las personas para las ciudades. Este conjunto de factores, y el fuerte crecimiento vegetativo de la población, sobre todo a partir de 1940, es lo que da características peculiares al crecimiento regional, metropolitano y urbano de esta parte de América, de forma distinta de los países industrializados donde, junto al aumento de la productividad del campo, hay un incremento de desarrollo industrial y urbano.

Este crecimiento descontrolado de las ciudades da lugar a la formación de grandes áreas desprovistas de servicios públicos elementales, como el suministro de agua potable, alcantarillado y luz eléctrica; servicios comunales como transporte urbano, áreas de recreación, escuelas, centros sanitarios, etc.; problemas de administración y mantenimiento de estos servicios y aumento del problema de la vivienda con la formación continuada de *favelas*.

Podríamos describir como marco general de los problemas en el ámbito regional, metropolitano y urbano, los siguientes temas:

- Problemas de crecimiento de áreas urbanas incapaces de contener los contingentes de población que diariamente aumentan.
- Problemas urbanos en el sector regional por cuenta del desequilibrio entre las ciudades y las regiones.
- Problemas específicos de las áreas metropolitanas, tales como congestión, deterioro, desempleo, patología social, etc.
- Problemas de gobierno, organización y administración de aglomeraciones urbanas debido a la diversidad de unidades político-administrativas.

La aplicación corriente de planes aislados demuestra interferencia en los intereses de jurisdicciones adyacentes, o promueve inversión en desacuerdo con la realidad nacional, o no presentan el provecho social deseable. Así que la Carta recomienda que el punto de partida del planeamiento sea el establecimiento de metas sociales y económicas adecuadas a elevar el nivel de vida de la población ordenando los recursos económicos, sociales, físicos y políticos; asimismo, ella aconseja a obtenerse y otorgarse precedencia, de tiempo y jerarquía, a los planes nacionales, mediante acotación y estudio de las regiones como áreas de planeamiento. El plan general urbano debe respetar las directrices del plan regional y, éste, los objetivos del plan nacional.

El crecimiento de la población urbana por la migración del campo hacia la ciudad aumenta la caótica situación en las áreas urbanas y puede reducir la producción agrícola. Se acredita que la migración no puede ser impedida con disposiciones de orden restrictivo y que la planificación urbana es incapaz de controlar el crecimiento de las ciudades. La única forma de alcanzar una distribución racional de la población es elaborar planes regionales armonizados con el desarrollo integral del país que incluyan:

- Una política agraria que fije el campesino en su medio. Debe fomentarse la creación de comunidades rurales con eficientes medios de acceso, servicios públicos elementales y equipamientos sanitarios, de educación y ocio.
-

- La formación de colonias agrícolas en las zonas inexploradas, organizadas bajo el principio de las comunidades rurales.
- La mejora de los servicios educativos, sanitarios y de ocio en ciudades de menor desarrollo, para fomentar la constitución de centros industriales, comerciales, turísticos o de otro tipo.

El informe también apunta que la falta de impuestos sobre la propiedad urbana favorece la retención de terrenos, en espera de valorización futura. Los procesos inflacionarios en los países de América Latina, la concentración de propiedad urbana en manos de pocas personas y perspectiva de fácil especulación con bienes inmobiliarios, canalizan la inversión de capitales en las parcelas urbanas, desviando recursos útiles para las actividades productivas. Se considera la especulación uno de los obstáculos más graves para el desarrollo ordenado de las ciudades. Como control de especulación de la tierra, la Carta de los Andes recomienda los siguientes dispositivos:

- Rever la política de fijación de los valores inmobiliarios urbanos, para evitar la especulación con la tierra y aumentar la recaudación de fondos para realizar obras públicas.
- Distribuir de manera proporcional el coste de las obras públicas entre los propietarios beneficiados, mediante la aplicación de contribuciones de mejora.
- Mejorar los catastros, periódicamente actualizados, para la cobranza de impuestos.
- Reservar terrenos en áreas no urbanizadas para programas de interés social.
- Crear incentivos a la producción agropecuaria e industrial desviando la tendencia de invertir en bienes de raíz.
- Estimular las edificaciones que se presenten de acuerdo con los planes reguladores e imponer impuestos especiales a las parcelas que se mantiene injustificadamente sin uso.

Respecto al tema de proveer viviendas para familias de pequeños recursos, la Carta de los Andes recomienda el estudio de planeamiento regional que indique una racional distribución de fuentes de trabajo y grupos de población. Para evitar el surgimiento de *favelas*, ella propone las siguientes medidas:

- Impedir la invasión y ocupación clandestina de parcelas públicas y privadas.
- Fiscalizar el cumplimiento de las regulaciones de zonificación, urbanización y construcción que deben contener normativas especiales reconociendo las dificultades económicas de las familias desamparadas, pero también impidiendo la formación de barrios en condiciones inaceptables.
- Evitar la consolidación y extensión de las *favelas* existentes y formación de nuevas aglomeraciones con tales características. Se adoptarían programas de viviendas con servicios, inversiones, normas mínimas y áreas adecuadas, debidamente planeadas. Las familias podrían construir la vivienda que estuviera más a su alcance, con la posibilidad de mejorarla gradualmente con auxilio técnico, económico y social del Ayuntamiento o de instituciones de vivienda social.

Años más tarde, en una declaración oriunda de un Informe de la Organización de Salud de la ONU de 1964, una vez más se pone de relieve la crisis urbana y se afirma que el Planeamiento Metropolitano es, probablemente uno de los problemas más serios afrontados por el hombre en la segunda mitad del siglo XX. La migración de la población rural para zonas urbanas en los países en desarrollo podría alcanzar dimensiones catastróficas en términos de salud, saneamiento y bajos patrones en las condiciones de vida.

Por tanto, hay que remarcar que el análisis y las recomendaciones del informe respecto a la problemática urbana de América Latina son tan pertinentes y todavía actuales a la realidad de Brasil, que muchas de ellas se presentarán décadas más tarde, en la confección del Estatuto de la Ciudad de 2002, del cual hablaremos una vez más en el apartado respecto al Estatuto del Planeamiento Integrado Municipal en el capítulo 04.

Los conceptos y estrategias del proceso de planificación – los quince temas más relevantes

Relacionaremos a continuación los principales temas de la Carta de los Andes relativos al proceso de planeamiento en América del Sur y que creemos que, de alguna manera, vengán a reflejarse en la estructuración del sistema de planeamiento de Curitiba.

Consideramos para nuestro análisis comparativo, como el **primero aspecto** importante planteado en la Carta de los Andes la tesis del equilibrio entre el desarrollo económico y lo humano, principal filosofía del M.E.H., sin duda.

Así que, ya en la definición de planeamiento de la Carta de los Andes remarcamos una síntesis de los planteamientos de la Carta de La Tourette, demostrando coherencia y continuidad (con los aspectos que subrayamos):

*“Planificación es **el proceso** de ordenamiento y previsión para conseguir, mediante la fijación de objetivos y por medio de una acción racional, la **utilización óptima de los recursos** de una sociedad en una época determinada.*

*La planificación es por lo tanto un **proceso del pensamiento**, un **método de trabajo** y un medio para propiciar el mejor uso de la inteligencia y las capacidades potenciales del hombre para **beneficio propio y común.**”*

(SEMINARIO DE TECNICOS Y FUNCIONARIOS EN PLANEAMIENTO URBANO, 1958: 6)

El **segundo tema** se refiere a la inclusión de la planificación dentro del sistema democrático. Hay un énfasis cuanto a la participación de la comunidad en la formulación y adopción de los planes, lo que resultará claro en las recomendaciones para la elaboración del Plan General Urbano (PGU), que veremos más adelante.

El **tercero aspecto** importante planteado en la Carta de los Andes es la comprensión de la problemática específica de las ciudades latinoamericanas y la correspondiente búsqueda de soluciones locales.

Como **cuarto tema** relevante de la Carta de los Andes para nuestro análisis, subrayamos el tema de la renovación urbana y la conservación histórica. Esta es una de las aportaciones más novedosas de la carta La Carta de los Andes dentro del panorama de la época, y la carta dedica mucho de su contenido a la definición y orientación de medidas dirigidas hacia la renovación y rehabilitación de áreas urbanas, enfatizando la necesidad de la participación ciudadana, la adecuación al contexto local, la estructuración legal e institucional del proceso y la integración al PGU, entre otros aspectos abordados. Veamos la citación abajo (con los aspectos que subrayamos).

“Renovación urbana es un proceso continuo y coordinado de ejecución, dentro del Plan General Urbano, para el mantenimiento y reemplazo de las partes desarrolladas de la ciudad, con el objetivo de crear las condiciones sociales, económicas y físicas indispensables a la vida de la comunidad.”

(SEMINARIO DE TECNICOS Y FUNCIONARIOS EN PLANEAMIENTO URBANO, 1958: 46)

De este modo, la Carta reconoce las formas de renovación urbana de acuerdo con las condiciones físicas de la comunidad, la distribución geográfica de su población, su tipo de estructura social y económica, el trabajo cooperativo con otras instituciones y la capacidad de participación por parte de los grupos comunales. El documento clasifica cuatro áreas: de habilitación (zonas subdesarrolladas), de erradicación absoluta (*favelas* no salvables), de rehabilitación (en decadencia) y de conservación²³.

- Para las áreas de vivienda en zonas subdesarrolladas, se debe dotar de servicios y equipamientos comunales adecuados, construir nuevas viviendas, remodelar y reorganizar el sistema viario.
- Para las áreas de erradicación absoluta (*favelas* no recuperables), debe buscarse un conjunto de medidas y actividades que tiendan a efectuar cambios en los usos del suelo para obtenerse mejor rendimiento social e económico, en armonía con el PGU²⁴.
- Para las áreas de rehabilitación (en decadencia), se aplica el tratamiento de las zonas con posibilidad de transformarlas en barrios orgánicos mediante el planeamiento. La rehabilitación incluye la remoción del hacinamiento, la dotación de servicios públicos, parques y áreas de juego, la categorización de las vías, la reorganización del tránsito, y la rehabilitación física de las construcciones deterioradas;
- Para las áreas de conservación histórica, debe aplicarse un tratamiento especial mediante el cual se restauren las áreas de carácter histórico o cultural.

El **quinto aspecto** significativo es la visión multidisciplinaria, considerando las relaciones económicas y sociales con el medio físico y la visión regional en el planeamiento. Esta visión dará lugar para la implantación del Planeamiento Integral (considerado como séptimo tema importante).

²³ Véase también las ocho zonas de la Carta de la Tourette de 1952.

²⁴ En este tema, hay una diferencia entre el Informe Final de 1958 (que prescribe "*la eliminación de tugurios y áreas deterioradas que no puedan salvarse*") y la traducción de 1960. Optamos por la de 1960.

El **sexto tema** que subrayamos apunta el planeamiento como instrumento de desarrollo para los países latinoamericanos. Para los países subdesarrollados el poder del gobierno para acelerar “*el desarrollo orgánico e integral de un país*” tiene un significado especial. El planeamiento ha demostrado ser un fuerte instrumento para (con los aspectos que subrayamos):

*“(...) el **mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales** y la mejor adecuación del sistema administrativo para lograr aquel aprovechamiento (...) la planificación debe incorporarse a los **procesos de gobierno** de la América Latina.”*

(SEMINARIO DE TECNICOS Y FUNCIONARIOS EN PLANEAMIENTO URBANO, 1958: 6)

La Carta de los Andes enfatiza que el medio donde se desenvolvería el proceso de planeamiento es el gubernamental (nacional, regional o local), distribuido en sus tres poderes - legislativo, ejecutivo y judicial – con mayor énfasis en los dos primeros.

El **séptimo aspecto** reafirma el Planeamiento Integral, que debe englobar dinámicamente tanto los aspectos humanos como el económico, social, político y administrativo, además a los aspectos meramente físicos (con los aspectos que subrayamos):

*“Dentro del concepto global de planificación, la planificación urbana es la organización del espacio, actividades y funciones de una ciudad, tomando en cuenta las implicaciones sociales, económicas, físicas y político-administrativas, **para lograr el bienestar progresivo de esa colectividad.***

*En el marco urbano el proceso de planificación, lleva consigo el **análisis dinámico** de los componentes físicos, socio-culturales y geo-económicos que influyen en el desarrollo de la ciudad, para llegar a conclusiones que permitan ordenar, regular, controlar y promover tal desarrollo.”*

(SEMINARIO DE TECNICOS Y FUNCIONARIOS EN PLANEAMIENTO URBANO, 1958: 7)

De acuerdo con las orientaciones de la Carta, para comprobar las necesidades básicas del hombre, es necesaria la investigación socio-económica, para evaluar los datos de la comunidad, sus características, recursos, aspiraciones y tendencias. También se necesita conocer la organización de la comunidad para establecer elementos de liderazgo, de agrupamiento, de orientación y de adaptación. Por último, hay que conocerse el desarrollo

potencial de la comunidad permitiendo establecer sus capacidades receptoras, de iniciativa, de organización y de cooperación.

Para la Carta de los Andes, y de modo similar a las declaraciones de la Tourette, el planeamiento también debe ser integrado territorialmente (la ciudad con su región y país). Se recomienda que el planeamiento urbano tenga en consideración sus relaciones regionales, sobre todo en áreas metropolitanas. La legislación para el planeamiento urbano, a nivel nacional, debe proveer las normas necesarias aplicables en la planificación regional o local, los sistemas para estimular este planeamiento y las condiciones para otorgar apoyo financiero a las municipalidades. Las ciudades sin aptitud financiera y técnica deben contar además con el auxilio técnico de los órganos de planeamiento de jerarquía superior (regional, estatal o nacional).

El **octavo tema** importante planteado en la Carta de los Andes, y muy presente en el proceso de planeamiento de Curitiba, reafirma que la planificación no es un proceso estático, sino dinámico y continuado y, asimismo, debe ser desarrollado de manera colectiva (con los aspectos que subrayamos):

"(...) La planificación aplicada al proceso de gobierno garantiza, en una sociedad democrática, el logro de los objetivos de una comunidad, ordenando, coordinando y dirigiendo las múltiples decisiones gubernamentales en el ámbito de una ciudad, una región o un país.

*Como la planificación debe estar incorporada a los sistemas de gobierno, ella es **un proceso** que consiste en el **conjunto de medidas continuas** por medio de las cuales un **grupo de técnicos, administradores públicos y políticos** lo ponen en marcha y lo mantienen en operación."*

(SEMINARIO DE TECNICOS Y FUNCIONARIOS EN PLANEAMIENTO URBANO, 1958: 7)

El plan debe ser entendido como un instrumento del proceso de planificación a largo plazo, sujeto a constante renovación, se adaptando a las necesidades y condiciones cambiantes de la sociedad. Para esto, el plan exige la adecuación de la organización administrativa asegurando su continuidad, la estabilidad de sus funcionarios técnicos y administrativos, un efectivo programa presupuestario y el apoyo de una legislación conveniente.

La continuidad del proceso de planeamiento estará asegurada con su incorporación en las varias instancias administrativas públicas (nivel nacional, regional y local), con la existencia de estabilidad administrativa y conciencia colectiva de los problemas de la comunidad. Es esencial la coordinación e intercambio entre los órganos administrativos por medios legales adecuados. Debe existir una comisión de planeamiento que exprese la política municipal, coordinando las decisiones oficiales y privadas.

El **nono tema** a destacar es la zonificación del uso del suelo, apuntada como uno de los principales instrumentos de ordenación, que debe permitir la adecuada distribución de los servicios públicos en el territorio municipal o regional. Para la Carta de los Andes es fundamental:

“(...) zonificar el uso de la tierra en el marco urbano y regional de acuerdo con adecuados estudios demográficos, sociológicos, económicos y físicos que permitan una óptima ubicación y dimensionamiento de las zonas de uso.”

(SEMINARIO DE TECNICOS Y FUNCIONARIOS EN PLANEAMIENTO URBANO, 1958: 20)

Del mismo modo, se recomienda la integración de la zonificación local con los municipios vecinos, constituyendo una sola unidad de gestión de tipo metropolitano o regional.

Por último, se recomienda la restricción del uso de la tierra en los planes regionales y urbanos, limitando las áreas urbanizables de acuerdo con las posibilidades de dotación de servicios públicos. Además,

“(...) la distribución de recursos disponibles para servicios públicos vitales debe tener un control, debidamente jerarquizado, sea nacional, regional o departamental, metropolitano y urbano o municipal, de acuerdo con un criterio de planificación integral.

Debe constituirse empresas públicas de carácter regional o metropolitano para proveer, coordinar, mantener y administrar los servicios que demanda la comunidad, (...)”

(SEMINARIO DE TECNICOS Y FUNCIONARIOS EN PLANEAMIENTO URBANO, 19658: 20)

El **décimo tema** significativo se refiere a la adopción de principios claros de planificación. Esto se declara en el propio cuerpo del PGU, como veremos más adelante.

El **undécimo aspecto** trata de la adopción de un plan preliminar con orientación global cuanto al futuro carácter general del área, su estructura básica. Según la Carta (con los aspectos que subrayamos):

*“Es indispensable expresar las **relaciones entre los objetivos, principios y normas y el esquema físico.***

Este plan preliminar, plan piloto o pre-plan, que comprende el esquema físico, los objetivos, principios y normas, debe ser sometido a las consultas necesarias y a la aprobación de la Comisión de Planificación Municipal.”

(SEMINARIO DE TECNICOS Y FUNCIONARIOS EN PLANEAMIENTO URBANO, 1958: 33)

El **duodécimo aspecto** menciona el trabajo colectivo de planeamiento desarrollado por un órgano dedicado. Aunque ya recomendado por la Carta de la Tourette, el planteamiento de creación de un órgano especial de planeamiento en la Carta de los Andes se amplía de manera muy significativa y se convierte en otra de sus principales aportaciones y, sin duda, una de las piezas fundamentales para el éxito del planeamiento de Curitiba.

Para los autores de la Carta de los Andes, el organismo de planeamiento se constituye de dos componentes básicos con la misión de asesorar los poderes ejecutivos y legislativo: una **Comisión de Planificación Municipal** y una **Oficina Técnica** y, eventualmente, un **Consejo Consultivo**²⁵.

La Comisión de Planeamiento se compone de profesionales y ciudadanos nombrados en carácter oficial, encargada de la formulación de la política de planeamiento, programación de trabajos a largo y a corto plazos y el control de su aplicación. Se recomienda que algunos miembros también sean de la Cámara Municipal para una mejor integración con el legislativo.

La Oficina Técnica de Planeamiento es dependencia directa de la Comisión de Planeamiento. Sus funciones son de formulación y aplicación de los proyectos a largo y a corto plazos que integren el Plan General Urbano (PGU), así como el control del desarrollo urbano en general. Es formado por profesionales entrenados en planeamiento urbano, personal técnico y administrativo con un director, encargado de la administración, coordinación interna y externa

²⁵ La carta no facilita mayores detalles sobre la formación de este consejo.

de la oficina, de las relaciones como los órganos y entidades públicas y privadas y con el público en general; y subdirector, responsable de la marcha de los trabajos de los diferentes departamentos del mismo.

Este organismo de planificación tiene la función de elaborar y coordinar los planes, toda vez sancionados adecuadamente y presentes en los actos del gobierno. El órgano de planeamiento es asesor y coordinador.

De hecho, veremos que un poco antes de la creación del IPPUC 1965 (como instituto), el Ayuntamiento de Curitiba creará una asesoría, la APPUC (*Assessoria de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba*).

El **decimotercero aspecto** significativo de la Carta de los Andes es la metodología de planeamiento recomendada, donde se definen las siguientes etapas: identificación del problema, investigación, análisis, diagnóstico y determinación de objetivos, formulación de soluciones alternativas, adopción del plan, programación, evaluación, revisión y actualización.

*"(...) la planificación es un proceso eminentemente gubernamental, dentro del libre juego democrático, desarrollado a través de **una serie continua de etapas**, que implican identificación de problemas, su investigación, análisis y establecimiento de objetivos; **la formulación de soluciones alternativas; la adopción del plan; la programación y la evaluación, revisión y actualización continua del mismo.**"*

(SEMINARIO DE TECNICOS Y FUNCIONARIOS EN PLANEAMIENTO URBANO, 1958: 7)

"Las etapas de la planificación están basadas en el método científico de observación, análisis y síntesis e involucran, además, procedimientos de la administración pública (...)"

(SEMINARIO DE TECNICOS Y FUNCIONARIOS EN PLANEAMIENTO URBANO, 1958: 9)

La descripción resumida de estas etapas es necesaria para evidenciar su aportación en la elaboración del PPU 1965 de Curitiba, entre otros planes:

- Identificación del problema mediante la constatación, delimitación y jerarquización de los fenómenos que serán objeto de planificación. Los aspectos considerados son los siguientes: experiencia directa y objetiva del problema; consultas informales con
-

especialistas y con personas afectadas; disponibilidad financiera para su atención; practicabilidad y prioridad o urgencia de atención.

- Investigación, análisis, diagnóstico y determinación de objetivos. Una de las etapas más importantes y trabajosas que muchos confundían erróneamente con la propia planificación. La investigación tiene el objetivo de adquirir conocimientos detallados y verdaderos sobre los problemas observados en la etapa anterior; y verificar o comprobar hipótesis relacionadas con estos problemas, elaboradas incluso antes de comenzar a coleccionar los datos pertinentes. Las técnicas más utilizadas en la investigación son la entrevista, el muestreo, el censo, la observación sistemática y la recopilación de informaciones existentes. El análisis se realiza mediante una serie de operaciones para ordenar, clasificar, comparar y combinar los datos y observaciones recogidas en la investigación. Esto permite ampliar y profundizar el conocimiento sobre la frecuencia, magnitud o intensidad de los fenómenos; establecer relaciones y correlaciones entre dos o más fenómenos; predecir las consecuencias de un factor determinado en una situación similar; y ofrecer la posibilidad de elección del procedimiento y condiciones más apropiadas. Finalmente, el diagnóstico se obtiene siguiéndose las operaciones indicadas, que es el conocimiento exacto de la realidad del problema para el establecimiento de las hipótesis y determinación de los objetivos.

- Formulación de soluciones alternativas mediante un proceso de síntesis, considerando (con los aspectos que subrayamos) "*(...) que los factores que concurren a la determinación del problema son múltiples y variables, el planificador se encontrará ante la posibilidad de presentar diferentes alternativas y soluciones. Esta posibilidad tiene como fin **elegir la solución que mejor se adapte a las condiciones y a las premisas determinadas** en los temas 1) y 2) [Identificación del problema e investigación, análisis, diagnóstico y determinación de objetivos, respectivamente].*" (SEMINARIO DE TECNICOS Y FUNCIONARIOS EN PLANEAMIENTO URBANO, 1958: 10)

- Adopción del Plan. Hay que tener en cuenta que las soluciones alternativas se deben presentar a la aprobación y a la adopción de acuerdo con las características de cada país. Para esta aprobación se puede adoptar uno o varios de los sistemas: mediante audiencia pública o discusión amplia; mediante decisión de los poderes legislativo y

ejecutivo; y mediante decisión en consulta plebiscitaria. La adopción del plan presupone una sanción legal.

- Programación. Para el debido desarrollo racional del plan adoptado, hay que establecerse una programación determinada, en el tiempo y en el espacio, de la realización de los diversos aspectos del plan ya destinando los recursos necesarios para cada uno de ellos. Las recomendaciones del plan deben referirse tanto a las actividades públicas como a las privadas, ya la programación se relaciona a la actividad pública e incluye metas de plazo limitado.

- Evaluación, revisión y actualización:

“Durante el desarrollo de las etapas, el organismo de planificación debe recoger las experiencias adquiridas y las reacciones motivadas por su aplicación y con ellas efectuar su evaluación. Esta consiste en la confrontación entre las metas propuestas y los resultados obtenidos por medio de comparaciones entre las situaciones anterior y posterior a la ejecución del plan. Igualmente, se procederá a una revisión sistemática de los métodos empleados, con el objetivo de mantener al día el plan, asegurar su continuidad y controlar su desarrollo.”

(SEMINARIO DE TECNICOS Y FUNCIONARIOS EN PLANEAMIENTO URBANO, 1958: 11)

El **decimocuarto** aspecto de la carta que se refiere a las medidas legales y jurídicas de la planificación. La legislación de tipo compulsivo y reglamentario debe ser emitido por los organismos de planeamiento o por las municipalidades, y

“Al texto escrito deben agregarse como partes integrantes e inseparables, los mapas, planos y gráficos; su texto debe cubrir todos y cada uno de los renglones sobre el que les haya concedido jurisdicción en el mandato facultativo.”

(SEMINARIO DE TECNICOS Y FUNCIONARIOS EN PLANEAMIENTO URBANO, 1958: 26)

Mientras,

“La legislación para la planificación urbana, al nivel nacional, debe tener carácter facultativo y no compulsivo, debiendo proveer las normas necesarias aplicables en la planificación a nivel regional

e local, los sistemas para estimular esta planificación y las condiciones para otorgar apoyo financiero a las municipalidades."

(SEMINARIO DE TECNICOS Y FUNCIONARIOS EN PLANEAMIENTO URBANO, 1958: 25 y 26)

Finalmente, el **decimoquinto aspecto** significativo es el instrumento urbanístico propuesto por la Carta de los Andes para ponerse en práctica el Planeamiento Integral que se designa como Plan General Urbano - PGU (del cual describiremos en apartado específico), que como veremos, servirá como modelo para la elaboración del PPU 1965 y PD 1966 (véase *capítulo 5, anexo 5 y tabla A5.07*).

Podemos remarcar que la Carta de los Andes trae consigo cuatro nuevas aportaciones significativas a la planificación en relación con la Carta de la Tourrette: el marco de América Latina, con amplia participación de profesionales de este continente; el modelo del P.G.U.; la estructura del órgano de planeamiento y la renovación urbana entendida de manera amplia y adaptada a realidad latinoamericana.

4.4.3. - Objetivos y elementos del Plan General Urbano (PGU)

Objetivos y alcances del PGU

Según la Carta de los Andes, el Plan General Urbano (PGU) es el documento oficial que enuncia la política de la autoridad local frente al crecimiento físico de la ciudad y al desarrollo de la región metropolitana. El PGU es el instrumento básico para guiar el desarrollo progresivo del bienestar de la colectividad.

El PGU es una política a largo plazo y un instrumento del proceso de planificación, sujeto a una constante modificación para adaptarse a las necesidades y condiciones cambiantes de la sociedad. El PGU exige una adecuada organización administrativa, estabilidad de sus funcionarios técnicos y administrativos, efectivo programa presupuestario y el apoyo de una legislación conveniente que aseguren su continuidad.

El PGU como política se define por el conjunto de objetivos, principios y normas adoptadas. La acción se constituye de leyes, decretos, reglamentaciones y disposiciones.

La Carta de los Andes entiende que el diseño o paisaje urbano debe estar bajo los principios directores del PGU o ajustado a este, con su expresión definitiva alcanzada en etapas posteriores. Éste define el diseño urbano como la composición que ubica los espacios libres y ocupados y los ordena con criterio funcional y estático.

Organización, administración y programación de realización del PGU

Para la Carta el proceso de planificación debe incorporarse a la administración pública en todos los niveles (nacional, regional y local), con estabilidad administrativa y conciencia colectiva de los programas de la comunidad como condiciones necesarias para asegurar la continuidad, como ya mencionado.

Asimismo, es necesaria una coordinación e intercambio entre las actuaciones de los distintos organismos administrativos, asegurados por medios legales adecuados. Para esto debe existir una Comisión de Planificación que ejerza la política municipal, coordinando las decisiones públicas y privadas.

Los organismos de planificación (Comisión y la Oficina de Planificación) y la base legislativa para el planeamiento urbano siguen las recomendaciones ya comentadas anteriormente (décimo cuarto y duodécimo aspectos de la carta).

Para la administración de los programas de planeamiento se recomienda un sistema de programación general, comprendiendo el planeamiento a largo plazo, dirigido hacia la preparación del PGU y su revisión periódica; y el planeamiento a corto plazo, dirigido hacia la aplicación del PGU mediante instrumentos de control del desarrollo de la ciudad y del estudio de los problemas inmediatos.

Para eso, es fundamental asegurar la calidad del trabajo de presentación y mantener un sistema ordenado de elaboración y clasificación que permita la fácil consulta y utilización.

Procedimientos para la preparación del PGU

En la elaboración del PGU es necesaria una *orientación global preliminar* cuanto al carácter general del área, su estructura básica, problemas y objetivos de la comunidad, mediante

consultas a los diversos grupos de la comunidad. Se hace necesario conocer la documentación existente y los estudios realizados; entrevistar las autoridades municipales y las personas responsables por los diversos servicios públicos; realizar levantamientos locales y estudios preliminares.

Para el establecimiento de un programa detallado para la investigación básica y estudios de planeamiento se recomienda el establecimiento de la secuencia de los trabajos; la determinación de las fuentes de información, técnicas de obtención de los datos, personal y otros recursos necesarios; y el establecimiento de un programa en función del tiempo, con las fechas de término de cada etapa, de manera a obtener una continuidad en la preparación del plan. Además, se debe incluir la información necesaria sobre los aspectos físicos, sociales y económicos:

- Aspectos físicos – geografía básica, clima, recursos y topografía, uso actual del suelo, sistema de los servicios públicos existentes, el estado de las construcciones, viviendas, modelo de circulación de todo tipo de vehículos, evolución histórica del área, el carácter visual.
- Aspectos sociales – población, crecimiento, densidad, distribución, tamaño de las familias, estado de la educación, analfabetismo, escuelas y su eficacia, condiciones de sanidad e instalaciones hospitalarias en relación con las enfermedades, la criminalidad, servicios públicos, organizaciones cívicas y profesionales, jurisdicciones gubernamentales, estructura comunal y centros de intereses sociales comunes.
- Aspectos económicos – tasa de empleo e ingresos de la población en relación con la superficie habitable, naturaleza y actividad en negocios, volumen de ventas, tendencias, factores de emplazamiento, tipos de industria, capacidad productiva, fuentes de materia prima, mercado para consumo de productos manufacturados, valores de terrenos, sistemas tributarios y fuentes de ingresos municipales, tendencia de la construcción civil y su volumen.

Establecimiento de hipótesis, objetivos, principios y normas

La Carta de los Andes establece una estructura conceptual clara para la elaboración y mantenimiento del PGU, constituida de:

- Hipótesis del PGU – establecimiento de suposiciones y pronósticos relativos al crecimiento de la población, evolución de la economía local y relaciones de la política de los niveles superiores de gobierno.
- Objetivos del PGU – establecidos de acuerdo con la orientación global y de los estudios detallados. El órgano de planeamiento debe formular los objetivos, sin embargo, la decisión final se queda con los poderes ejecutivo y legislativo. Los objetivos finales deben ser la elevación de los niveles económico y cultural de la población y la valorización de la familia y de la persona humana. Para atender a tales objetivos, hay que considerarse los siguientes aspectos:
 - Político – el PGU se basa en normas de orientación regional y nacional.
 - Social – el PGU debe enfrentar las cuestiones de la vivienda, educación, sanidad, ocio y el desarrollo cultural y espiritual de la nación.
 - Económico – el PGU busca el pleno empleo y elevación de los ingresos familiares, una distribución más justa de estos ingresos y el equilibrio y estabilidad económica de los órganos públicos.
 - Físico – el PGU busca un mejor uso del suelo público y privado, una mejora de los servicios públicos, un sistema de comunicación que garantice la circulación de personas y mercancías de forma segura, conveniente, eficiente, económica y agradable.
- Principios del PGU – establecidos por el órgano de planeamiento como reglas fijas basadas en valores ya consagrados o de sentido común, que sirvan de fundamento para la elaboración del plan²⁶.
- Normas del PGU – establecidas para indicaciones cuantitativas (estándares) y servir de parámetro para verificación del grado de atención a los principios; es indispensable la participación de las diversas dependencias administrativas en la formulación de los diversos servicios especializados. Debe tenerse en cuenta la realidad de cada país, región o ciudad y verificar la perceptibilidad de realización de acuerdo con los recursos existentes.

²⁶ Una de las hipótesis de esta investigación.

La carta recomienda el establecimiento de un esquema físico general conforme comentado en el aspecto undécimo de la carta (plan preliminar).

Contenido del PGU y sus elementos

Según las orientaciones de la Carta de los Andes, toda vez completados los estudios detallados por subáreas, el PGU debe presentar los siguientes elementos:

- Uso del suelo, con la distribución general de áreas para uso residencial, comercial, industrial, público, etc., reconociendo la densidad de población, la extensión de terreno destinada para cada uso y la capacidad final de población de cada subárea²⁷.
- Circulación - es indispensable estudiarla conjuntamente con los usos del suelo, toda vez que éstos generan la circulación urbana, mientras la red viaria los condiciona. Esta sección debe reconocer las instalaciones para el movimiento de pasajeros y cargas y sus respectivos terminales, coordinados en un sistema integral definido por los siguientes elementos:
 - Vías peatonales.
 - Vías de tránsito lento domiciliario.
 - Vías de tránsito rápido.
 - Ferrocarriles.
 - Aeropuertos y sus vías de acceso.
 - Puertos marítimos y fluviales.
- Servicios comunales - comprenden la ubicación de los diversos tipos de servicios prestados por el poder público: instalaciones para la enseñanza, sanidad, ocio, edificios administrativos, etc.
- Servicios públicos - son las reservas de áreas destinadas a los servicios públicos esenciales (agua, desagües y su tratamiento, electricidad, telefonía, etc.).

Presentación, aprobación y adopción del PGU

El PGU debe tener la aceptación por parte de los altos funcionarios de otras instituciones públicas, de las autoridades locales y de los ciudadanos. Los equipos de las diversas fases de

²⁷ Aunque no se considere los temas de sostenibilidad ambiental del territorio de forma contemporánea, se abre un camino para ello cuando la Carta menciona estipular una población máxima para una determinada capacidad territorial.

planeamiento urbano deben estar coordinados por un experto en urbanismo que sepa fomentar el espíritu de grupo y conciliar las diferencias de criterio de sus colaboradores.

Para la integración en el PGU de los conceptos y normas de los diversos organismos públicos que actúan en el área urbana (nacionales, estatales o municipales), hay que contar con la colaboración conjunta obtenida de la siguiente forma:

- Formación de una junta técnica asesora integrada por representantes de estas entidades.
- Aprobación del PGU por las oficinas de planeamiento regional y nacional.
- Acotación exacta de las jurisdicciones de los órganos de planeamiento en los tres niveles (local, regional y nacional).

Para permitir una conexión eficaz entre profesionales técnicos, autoridades locales y la participación del ciudadano en las soluciones de los problemas de gobierno se recomienda en la preparación del PGU:

- La formulación de la política de planeamiento en contacto directo con el personal profesional y técnico que elabora los planes.
- La realización de audiencias públicas durante el proceso de planeamiento con la finalidad de propiciar la participación ciudadana.

Se considera importante la auténtica participación y apoyo público y la divulgación del contenido de los planes mediante publicidad, buscando despertar interés y formar consciencia.

Además, el PGU debe tener la adopción por parte de la Comisión de Planificación y del Consejo Municipal. La revisión periódica y sistemática del PGU debe ser obligatoria, para adaptarse al cambio constante de la realidad del municipio.

Ya la presentación del PGU debe ser concretada de dos maneras, en forma técnica y detallada para fines de trabajo y ejecución por los órganos de realización; y en forma simplificada, accesible, con diagramas y complementada con textos explicativos para su tramitación oficial y conocimiento público.

La Carta de los Andes alerta que la opinión pública puede ser favorable, indiferente o adversa a la planificación urbana y que ninguna gestión gubernamental puede escapar de ser juzgada por la opinión pública. De este modo, es necesario un plan de relaciones públicas para asegurar a la colectividad y a la Oficina de Planeamiento que el PGU sea un claro reflejo de las necesidades y posibilidades de la propia colectividad.

Instrumentos para la ejecución del PGU

La ejecución del PGU tiene como principales instrumentos:

- La zonificación.
- El control de subdivisión del suelo.
- El mapa oficial de vías públicas y áreas comunales.
- Los programas de renovación urbana, vivienda social, desarrollo y rehabilitación.
- La revisión obligatoria y la programación de obras públicas.
- La educación y persuasión del público.

Para la implantación de estos instrumentos se requiere una base legal sólida y amplia; un órgano bien estructurado y debidamente interrelacionado con los demás organismos, dotado de personal capacitado; que el PGU interprete fielmente las tendencias y necesidades de la ciudad; que se conquiste la opinión pública y el apoyo del pueblo, mediante una buena campaña de divulgación de principios; que el PGU forme parte de un plan regional al cuál debe subordinarse; y enfrentarse el problema de la erradicación de usos inconformes, sobre todo en la etapa inicial.

4.5. Las contribuciones del CPEU-FAUUSP, 1957 a 1969

El objetivo de este apartado no es analizar la vasta producción del CPEU y de sus profesionales de una manera exhaustiva y completa, sino investigar las publicaciones del centro (incluyendo uno de sus planes preliminares) que consideramos significativas a la investigación²⁸, entre las cuales remarcamos las siguientes en **orden temática** (véase también *Tabla A4.04 - Síntesis de las publicaciones del CPEU*):

- Elementos para el planeamiento territorial de los municipios - Boletín nº 1 (CPEU, 1957, CPEU, 1960b y MELLO, 1963).
- La organización comunitaria - Boletín nº 2 (CPEU, 19?a, CPEU, 1960b y CPEU, 1966).
- Organización y funciones de la Comisión del Plan Director en los Municipios - redacción provisional (CPEU, 1958).
- Organización comunitaria para el planeamiento (CPEU, 1960a).
- Documentos sobre organización comunitaria - Boletín nº 5 (CPEU, 1963).
- Consejo de Desarrollo, Oficina Técnica y Departamento de Obras - Boletín nº 10 (CPEU, 1963).
- Del planeamiento y sus fases - Boletín nº 3 (CPEU, 19?b y CPEU, 1960b).
- Problemas legales relacionados con el planeamiento municipal - Boletín nº 9 (MEIRELLES, 1963).
- El proceso de Planeamiento Territorial - Boletín nº 8 (CPEU, 1960b y CPEU, 1966).
- Proceso para la implantación de Planes Directores Municipales - Boletín nº 17 (BIRKHOLZ, 19?).
- Una experiencia de participación comunitaria en el planeamiento - Boletín 18 (CPEU, 1977).
- El Plan Preliminar de São José dos Campos de 1961- CPEU (1961).

Elementos para el planeamiento territorial de los municipios - boletín nº 1 (CPEU, 1957, CPEU, 1960b y MELLO, 1963)

Luiz Anhaia Mello es una personalidad que dispensa comentarios respecto a su contribución para el planeamiento de la ciudad de São Paulo y las del interior del estado en general. Sin

²⁸ El CPEU produce un total de 18 boletines.

embargo, podemos sacar, a partir de los trabajos publicados que el alcance de sus planteamientos extrapola los círculos paulistas.

El boletín nº 1 tiene su primera edición en 1957, coincidiendo con el inicio de las actividades del CPEU, se reproduce su contenido una vez más en CPEU (1960b)²⁹ y tiene una segunda edición en 1963 (MELLO, 1963)³⁰. El contenido de los trece apartados contempla temas como el valor preventivo del plan; el tema de la coordinación e integración; la relación entre la productividad y el crecimiento demográfico; el plan como medio para un fin y las fases del planeamiento; el sistema de vías; la zonificación y la densidad demográfica; los espacios libres y verdes o el sistema de recreación; los problemas específicos de desarrollo local; la industria; los centros urbanos y rurales; la residencia; la ciudad de la Era Biotécnica³¹ (con la fijación de una población máxima); y un apartado concluyente.

Aunque este primer boletín del CPEU nos demuestre inicialmente influencias del urbanismo inglés e corbusiano, sin embargo ya se remarca varios conceptos significativos y coincidentes con los encontrados en los documentos analizados, notablemente, la Carta de la Tourette de 1952, puesto que en otra publicación contemporánea de Anhaia Mello con un contenido muy similar al boletín nº 1 del CPEU, con el título de Curso de Urbanismo - Elementos y composición regional³², el autor deja claro sus fuentes conceptuales en la bibliografía de referencia, de entre ella encontramos Bardet, Lebreton y la Carta de la Tourette³³.

CPEU (1957) y MELLO (1963) reafirman varios planteamientos de Lebreton, SAGMACS y de la Carta de La Tourette, como la visión humanista del planeamiento con énfasis en el estándar de vida en un núcleo urbano-rural, en su integración moral y social; el planeamiento con objetivos

²⁹ Se publica una vez más en CPEU (1960b) los "Elementos para el Planeamiento Territorial de los Municipios".

³⁰ Luiz I. R. de Anhaia Mello, – "Elementos para o planejamento territorial dos municípios". São Paulo, Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos – Boletín nº 1, 1963 – 2ª edição, 37 páginas.

³¹ En el apartado sobre Bardet, remarcamos que este autor también hace mención a la ciudad biotécnica de Gueddes.

³² MELLO, Luiz I. R. de Anhaia - "Curso de Urbanismo. Elementos e composição regional". São Paulo, Grêmio Politécnico, USP, 1961 – 3ª edición.

³³ Entre ellas, remarcamos:

BARDET, Gaston. *Problèmes d'Urbanisme*. Dunod, 1941.

BARDET, Gaston. *Le Nouvel Urbanisme*. Dunod, 1948.

GIBBERD, Frederick. *Town Design*. Reinhold Publ. Corp., 1952.

BROWN A.F. y SHERRAND, H.M. *Town and Country Planning*. Melbourne U. Press, 1952.

Aménagement des Territoires, Revista Economie et Humanisme, ano XX, nº 79.

LEBRET, Joseph. L'Enquête Urbaine, L'Enquête Rurale y L'Enquête en vue de l'Aménagement Regional.

iniciales claros y fases definidas, con la fijación del objetivo ya en la primera fase, además del plan previo o plan piloto con tres sistemas generales (el viario, la zonificación y los espacios libres y verdes), la comprensión del desarrollo local y la implementación de la organización comunitaria. El boletín también plantea otros conceptos coincidentes como la importancia de la divulgación del Urbanismo no impositivo, de los espacios libres y verdes, la visión policéntrica de la ciudad o ciudad polinucleada y la adopción de unidades vecinales³⁴.

Además, se afirma que el núcleo central de la ciudad debe ser del peatón, uno de los aspectos más recordados del PPU 1965 y confirmados en el PD 1966. Para CPEU (1957: 29):

“Comprar é ato que se processa a pé, percorrendo as vitrinas, comparando preços e padrões. É mister, pois, suprimir o tráfego de veículos nas ruas comerciais. As ruas estreitas são particularmente adequadas ao comércio, pois, é fácil passar de um lado para outro ou abranger, de um só golpe de vista, ambos os lados.”

Para CPEU (1957) las zonas urbanas no deben ser pensadas como un cuerpo único urbano, sino constituidas por varios centros jerarquizados, como por ejemplo: un centro principal, core, núcleo y corazón de la ciudad; algunos centros secundarios; los centros de las unidades vecinales; los centros de las unidades de viviendas y los centros de los lares individuales – la sala común o *living-room*:

“As nossas cidades atuais MONONUCLEADAS, como um só centro, para o qual tudo converge, criando problemas terríveis, devem ser transformadas em cidades POLINUCLEADAS, constituídas de elementos orgânicos associados, mais ou menos autárquicos, no que diz respeito ao cotidiano. Cidades em cachos (grappe), não em alvo (cible). Aliás, todo organismo cresce pela multiplicação de células e não pelo entumescimento patológico, desmesurados, do núcleo central; unidades adicionais e não sobrecarga indefinida da existente.”

(CPEU, 1957: 33)

Este concepto de ciudad polinucleada es claramente coincidente con las ideas de Lebrecht/SAGMACS como hemos visto, concepto este aplicado en el Estudio de la Aglomeración de São Paulo de finales de los años cincuenta y, sobre todo planteado en el PPU 1965, y aunque retirado del PD 1966, se retoma este concepto con la implantación de las

³⁴ Presentes el *Plano Piloto de Zoneamento de Uso* (PPZU) de 1960 de Curitiba - véase apartado más adelante.

Administraciones Regionales en los años ochenta y las *Ruas da Cidadania* en los años noventa en Curitiba (véase capítulo 1).

Sobre las fases del planeamiento el CPEU (1957: 8 y 9), plantea:

“A ordenação do espaço coletivo, que é o planejamento, se processa em fases sucessivas que são:

1) – Fixação do objetivo; Fase inicial;

2) – Inquéritos e pesquisas, para identificação das necessidades, em função do estado atual e das tendências, e coleta de dados essenciais relativos ao Sítio e ao Homem.

3) – Plano Diretor ou Regulador, que determina, de maneira geral e programática, as linhas mestras do desenvolvimento; precedido em regra, por um Pré-plano ou Plano Pilôto, esboço de linhas gerais, realizado de acordo com os dados existentes e um primeiro contato global;

4) – Planos Executivos, detalhados e minuciosos, englobando as obras a realizar, em períodos sucessivos, de 5 anos, de acordo com a ordem de urgência e as possibilidades financeiras.

5) – Problema educativo e de realização, para formação do que se chama a consciência urbanística da população, para a conjugação de vontades e esforços no sentido do Bem Comum.

Não há urbanismo imposto nos países livres.

O Plano Diretor ou Regulador, que se inicia com um Préplano, programático e de síntese, se compõe dos seguintes elementos:

1) – Três sistemas gerais: Vias principais; Zoneamento e Espaços livres verdes.

2) – e problemas específicos de desenvolvimento local e organização comunitária.”

Para CPEU (1957), hay tres etapas sucesivas de ordenación espacial territorial:

Primera, la subdivisión del área a planear en secciones, mediante la trama primaria de arteriales principales (calles en la zona urbana y carreteras en la rural) y establecimiento de los cinturones verdes para delimitación de las áreas urbanas, aislamiento de los núcleos,

abastecimiento y recreo regional. Como resultado tendríamos la trama circulatoria y los cinturones verdes con las funciones de circulación y ocio.

Segunda, diferenciación de las distintas secciones o elementos resultantes entre las diversas categorías de uso o zonificación espacial (macro zonificación), con los siguientes usos:

- Primevo (entendido como el ambiente de contacto directo del hombre con la naturaleza): ocio; conservación, forestación.
- Rural: horti y floricultura; silvicultura; agricultura; pecuaria y ocio regional.
- Urbano: Residencia; Trabajo (comercio e industria); Ocio (físico y espiritual) y Circulación.

Tercera, subdivisión de las secciones en sectores de unidades articuladas, mediante determinación de tramas secundarias de vías, subcentros, espacios libres y ocio. Organización y ordenación de la estructura interna de esas unidades y sus equipamientos (sociales y de servicios públicos). Determinación de micro zonificación fijando áreas, alturas, volúmenes, densidades demográficas, buscando la estructura interna orgánica de las unidades, con las funciones: vivienda, trabajo, ocio y circulación.

"O primevo é o ambiente de contacto direto do homem com a natureza.

Florestas e rios precisam ser protegidos e conservados, e não tratados à fogo e machado, ou poluídos com toda sorte de detritos humanos e industriais."

(CPEU, 1957: 14)

Veremos más adelante que estas etapas están presentes en el Plan Preliminar de São José dos Campos (CPEU, 1961), pero con algunos cambios y adaptaciones.

Asimismo, Mello y el centro enfocan la fijación de la densidad demográfica para limitar el total de la población residencial a ser servida por los servicios de utilidad pública, vías de comunicaciones y transportes colectivos, equilibrando su distribución e evitando el apilamiento, superpoblación y promiscuidad, perjudiciales a la salud física y espiritual de los ciudadanos.

“Planejamento é sempre busca de equilíbrio entre Povo, Economia e Território, ou entre Organismo, Função e Ambiente (Folk, Work, Place).”

(CPEU, 1957:20)

Asimismo, CPEU (1957) defiende las tesis de adopción de unidades vecinales y de supermanzanas (de 200 parcelas o 1.000 habitantes):

“A cidade por sua vez se constitui de grupos de unidades de vizinhança entre 5 e 15, entre 50 e 150.000 pessoas, como população mínima e máxima, para vida social completa, plenamente realizada.”

CPEU (1957:33)

Para el CPEU (1957:33),

“A UNIDADE DE VIZINHANÇA é a mais importante concepção urbanística dos últimos tempos, como base estrutural das cidades.”

Según el boletín, el perímetro de la zona urbana debe ser claramente trazado y delimitado. Sin embargo, el municipio es la unidad funcional, que se compone de aglomeraciones urbanas y áreas rurales. Para la zona rural se debe dotar de Centros Rurales Cooperativos, entorno de los cuales se polariza la vida rural, económica y social. En este sentido, el boletín de 1957 se adelanta a la Carta de los Andes de 1958, donde encontramos el planteamiento de creación de comunidades rurales en su "Tema II, Crecimiento de la población urbana"³⁵. Veremos este concepto aplicado en el Plan Preliminar de São José dos Campos de 1961 (CPEU, 1961).

La organización comunitaria - Boletín nº 2 (CPEU, 1957a, CPEU, 1960b y CPEU, 1966)

Este boletín presenta las normas orientadoras de las primeras medidas que se han de adoptar por los alcaldes, en el sentido de organizar las comunidades para el planeamiento territorial de los municipios. El contenido del boletín contempla la explicación de distintos temas como el entendimiento previo con el CPEU (para la orientación y asistencia técnica de un determinado

³⁵ Aunque la Carta de la Tourette de 1952 ya alerta respecto a los temas de los movimientos migratorios y de la búsqueda del equilibrio de las unidades del territoriales, no presenta una solución concreta para las zonas rurales, como plantea la Carta de los Andes de 1958.

municipio interesado); la constitución de la comisión técnica³⁶; la organización y promoción del interés público en el planeamiento territorial mediante la comisión del plan del municipio³⁷; además del organigrama de las relaciones mutuas de los diversos organismos municipales con los organismos de planeamiento planteados.

Así que la publicación explica como primer paso hacia el planeamiento territorial la necesidad del entendimiento previo entre las municipalidades interesadas y el CPEU, para la realización de una orientación y asistencia técnica para realización del segundo paso, que es la constitución de la **Comisión Técnica como órgano local de Planeamiento Territorial**. Para el CPEU,

“Planeamento é função “staff” que não deve ser confundida com a rotina administrativa.

(...)

Um plano tem características dinâmicas e não estáticas.”

(CPEU, 197a: 2 y 3)

Para CPEU (197a), el tercer paso es organizar y promover el interés del público en el Planeamiento Territorial. Para eso, se hace necesario organizar la Comisión del Plan del Municipio, cuya función es divulgar entre los varios sectores de actividad social los ideales del planeamiento y recoger y transmitir sugerencias de la población, sometiéndolas como organismo representativo, a la Comisión Técnica.

La Comisión del Plan del Municipio, presidida por el alcalde, debe tener de 9 a 15 miembros, indicados por la Cámara Municipal, Asociación Cívica y de Clases existentes, como por ejemplo: concejales; autoridad eclesiástica; órganos de publicidad, como periódicos locales y estaciones de radio; órganos representativos del comercio, industria, sindicatos profesionales, clase médica, jurídica, enseñanza, economía, deportes, asociaciones rurales; organismos como Rotary Club; asociaciones de vecinos ("amigos de la ciudad"); asociaciones femeninas;

³⁶ El centro inicialmente designa el órgano de planeamiento de Comisión Técnica.

³⁷ Vimos que la Carta de los Andes de Andes de 1958 adopta la designación de Comisión de Planeamiento, la SAGMACS adopta el mismo concepto y nombre a partir de 1962. Ya el CPEU la designa inicialmente como Comisión del Plan del municipio, más tarde la amplía como Comisión o Consejo de Desarrollo del Municipio.

etc. Puede convertirse en organismo permanente, con la finalidad de defensa del plan y de su actualización.

A partir del CPEU (1958), el centro pasa a orientar que esta comisión debe convertirse en organismo permanente. Sobre la Comisión del Plan del Municipio, el CPEU afirma:

"Todos os municípios devem participar de maneira ativa na organização do Plano; diretamente por meio de críticas e sugestões, e indiretamente por seus representantes qualificados.

(...)

Por intermédio desse grupo de cidadãos será firmada a base popular que em regra falta aos empreendimentos congêneres, e sem a qual nenhum Planejamento poderá ser bem sucedido.

Não há Urbanismo imposto nos países livres. O plano tem que exprimir a vontade dos cidadãos."

(CPEU, 197a: 3 y 4)

La publicación CPEU (1960b) actualiza una vez más la Organización Comunitaria reafirmando que la **Comisión Técnica debe ser permanente** y debe instalar y dirigir la **Oficina de Planeamiento local** para elaboración del Plan Director, la selección y organización de los equipos de trabajo local, supervisión de los servicios, etc. Debe tener como máximo cinco miembros: un arquitecto o ingeniero, responsable por los servicios técnicos del ayuntamiento local; un ingeniero agrónomo; un sociólogo; un economista; un arquitecto o ingeniero escogido entre los profesionales de la ciudad; contar con funcionarios del Ayuntamiento (secretario, investigadores, dibujantes, etc.) y con la colaboración de establecimientos de enseñanza locales y de entidades públicas estatales e federales.

De este modo, con el segundo boletín del centro, se remarca claramente la influencia de la Carta de los Andes de 1958 en las publicaciones del CPEU, toda vez que este asume de forma explícita los organismos de planeamiento recomendados por la carta.

Organización y funciones de la Comisión del Plan Director en los Municipios (redacción provisional) - CPEU, 1958

El CPEU (1958) es una publicación provisional respecto a la Comisión del Plan Director de los Municipios, básicamente reproduce los contenidos de los tres primeros boletines. Ella es compuesta de tres partes: la primera expone las recomendaciones iniciales a los miembros de la comisión; la segunda, explica las informaciones generales sobre planeamiento (abarcando lo que consiste un Plan Director, su área de alcance, las etapas del planeamiento, la participación de la comunidad en el planeamiento, las comisiones, y la investigación sociológica y organización de los barrios); y la tercera y última parte, explica la organización y funcionamiento de la Comisión del Plan Director de los Municipios y la plantea como órgano permanente junto a los Ayuntamientos.

La misma recomendación para la Comisión Técnica, CPEU (1958: 6):

"A Comissão Técnica deverá sêr no futuro transformada em comissão permanente, pois o processo de planejamento é essencialmente dinâmico e está sempre exigindo verificações e modificações (...)"

El CPEU (1958) recomienda que el número de miembros de la Comisión Técnica no exceda 15 personas para no dificultar las convocatorias y el progreso de los trabajos.

Ya sobre la Comisión del Plan, alerta:

"A Comissão do Plano é um dos órgãos importantes no processo do planejamento. Sem sua instalação ou sem um bom funcionamento, qualquer plano feito estará fadado a ficar arquivado nas gavetas das Prefeituras, sem qualquer atuação efetiva no campo prático." (CPEU, 1958: 9)

Y sobre su composición:

"O princípio fundamental visado na constituição da Comissão do Plano, é o de que todo cidadão deverá estar nela representado. Assim, a Comissão do Plano deverá ser formada de cidadãos que representem as associações de classe, clubes, sindicatos e outras entidades da comunidade." (CPEU, 1958: 9)

Organización comunitaria para el planeamiento - CPEU, 1960a

Este documento, el CPEU (1960a), aporta un ante-proyecto de ley para la constitución de las comisiones de planeamiento. Ella será fundamental para el trabajo de PEREIRA (1963) del siguiente apartado y posteriormente, para la constitución del IPPUC 1965, como podremos demostrar en el próximo capítulo (véase también tabla A5.04 del apartado 5.6, anexo 5).

"(...) julgamos ser de interêsse geral a divulgação de um anteprojeto de lei, preparado pelo Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos, visando criar em cada município uma estrutura local de planejamento.

Êsse anteprojeto apresenta as últimas conclusões tiradas da experiência do Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos e foi, inclusive, examinado pelo consultor jurídico do Centro."

(CPEU, 1960a: 1)

Sobre los representantes de la Oficina Técnica, CPEU (1960a: 3) no deja dudas sobre la participación local:

"(...) Os trabalhos do Escritório Técnico serão desenvolvidos com a colaboração de pessoal residente no município especializado em problemas relacionados com o planejamento municipal (...)"

Veremos en el informe del Plan Preliminar de São José dos Campos (CPEU, 1961), que el ante-proyecto de ley será ligeramente modificado, la *Comisión del Plan Director de Municipio* pasa a considerarse como un *Consejo de Desarrollo del Municipio*, ampliando sus actuaciones.

Documentos sobre organización comunitaria - Boletín nº 5 (CPEU, 1963)

El CPEU reúne en el boletín nº 5, una vez más distintos trabajos referentes al método y proceso de organización municipal para el planeamiento publicados entre los años de 1957 a 1960 en folletos separados. Así, el contenido contempla un primer apartado explicando el papel que el CPEU puede asumir frente a los problemas nacionales de planeamiento; un segundo con las directrices y criterios básicos para la organización de los municipios paulistas relativos a su planeamiento territorial (una vez más, vemos la política del planeamiento municipal, las

comisiones, las composiciones y funcionamientos de la Comisión Técnica³⁸ y Comisión del Plan³⁹ y un registro de los técnicos del centro que participaban en los debates); un tercer apartado sobre la organización comunitaria para el planeamiento (con el mismo modelo de ley constituyendo las comisiones y oficina local de planeamiento del CPEU, 1960b); y un cuarto y último apartado con un modelo de ley de regimiento interno de la Comisión del Plan Director.

"(...) Na constituição das comissões não deverá ser adotada uma fórmula rígida para todos os municípios."

(CPEU, 1963: 4)

"(...) A comissão [técnica] deverá ser permanente. O plano é, essencialmente, dinâmico e deverá ser revisto continuamente."

(CPEU, 1963: 6)⁴⁰

El documento reporta los distintos profesionales del CPEU y municipios atendidos presentes en los debates ocurridos durante el periodo mencionado. Destácase de este registro Anhaia Mello como director, Rubens Mattos Pereira⁴¹ y Lauro Bastos Birkholz del CPEU. De entre los municipios relacionados, cuyos planes directores estaban a cargo del centro, están Águas de Prata, Campos do Jordão, Jaú, Pirassununga, Santa Rita de Passa Quatro, Santo André, Socorro, Taubaté, y São José dos Campos.

Consejo de Desarrollo, Oficina Técnica y Departamento de Obras - Boletín nº 10 (CPEU, 1963)⁴²

El boletín nº 10 del CPEU trata de los órganos municipales de planeamiento referente al Plan Director de São José dos Campos, con apartados referentes a la creación de los órganos de planeamiento (Consejo de Desarrollo y Oficina Técnica de Planeamiento) y la estructura del

³⁸ Composición de la Comisión Técnica: un urbanista local como coordinador; un agrónomo local; médico higienista local; asistente social o profesor de ciencias sociales; asesor jurídico; experto en economía y finanzas; geógrafo y geólogo.

³⁹ Composición de la Comisión del Plan: profesionales representando todas las asociaciones y entidades de clase del municipio, con cargos honoríficos. La comisión es permanente.

⁴⁰ Véase nota 36.

⁴¹ Sobre Pereira, véase nota 165 del capítulo 4.

⁴² CENTRO DE PESQUISA E ESTUDOS URBANÍSTICOS (CPEU) – “Conselho de Desenvolvimento Escritório Técnico de Planejamento e Departamento de Obras”. São Paulo, CPEU-FAUUSP, Boletín nº 10 (1963).

regimiento interno del Consejo de Desarrollo de esta ciudad. Observamos en este boletín que el centro establece que estos órganos **sean autónomos entre si y directamente subordinados al alcalde.**

En esta publicación del CPEU la *Comisión del Plan Director* se convierte en *Consejo de Desarrollo*, por cuenta de la ampliación de sus funciones, junto a su capacidad de afrontar problemas de planeamiento territorial se añade los problemas de desarrollo municipal. Este boletín además aporta los regimientos internos de las actividades del Consejo de Desarrollo de São José dos Campos y de sus Grupos de Trabajos.

Veremos la aplicación de estos conceptos en más detalle el Plan Preliminar de São José dos Campos en CPEU (1961).

Del planeamiento y sus fases - Boletín nº 3 (CPEU, 19?b y CPEU, 1960b)

El contenido de este boletín se compone de la explicación de las fases del planeamiento y de los elementos necesarios a la elaboración de un plan director. Además, el boletín expone la visión del centro respecto al planeamiento territorial, dejando evidencias claras de la influencia de la Carta de la Tourette:

"O objetivo da ordenação territorial é criar, pela organização racional do espaço e implantação de equipamentos apropriados, condições ótimas de valorização da terra e quadros adequados, da melhor forma, ao desenvolvimento humano dos habitantes.

E essa valorização da terra deve ser concebida tendo em vista não apenas a vantagem pecuniária mas também a elevação do nível de vida das populações.

O fator humano é essencial; é o homem que determina os objetivos a atingir e condiciona a valorização.

O equipamento é o conjunto dos meios materiais necessários à valorização desses recursos e ao desenvolvimento humano das populações.

(...)

Um planejamento é uma criação contínua; se desenrola no tempo e no espaço, e as fases sucessivas são as seguintes: (...) "

(CPEU, 197a: 5 y CPEU, 1960b: 1)

Las fases del planeamiento planteadas por el CPEU son las siguientes:

- *Fase de Eclosión*, por iniciativa del Ayuntamiento debe ser promovida la "Organización Comunitaria", como consta en el boletín nº 2.
- *Fase de Proyecto* con seis etapas:
 - Acotación de la unidad /territorio en áreas urbana y rural y si posible, región - con fijación del objetivo o filosofía del planeamiento - los valores humanos están siempre en primer lugar.
 - Reconocimiento o primer contacto global.
 - Organización de un plan previo o plan piloto.
 - Investigación, levantamiento y proceso estadístico - trabajo multidisciplinario.
 - Análisis funcional del complejo territorial con fijación de hipótesis de previsión y expansión de la población y de los equipamientos.
 - Composición del Plan Director mediante memoria descriptiva y justificativa.
- *Fase de Ejecución* mediante Planes Ejecutivos con plazos de cinco años, planes de obras, programa financiero de largo término, actualización o creación de la legislación necesaria, y actualización del Plan Director tras el término de cada plan ejecutivo delante de la evolución de la coyuntura.

"É mister salientar finalmente, que todo processo de planejamento exige um esforço desinteressado dos cidadãos e mesmo sacrifícios atuais para garantir vantagens futuras.

E os que se beneficiam dessas vantagens não são, em regra, os seus criadores."

(CPEU, 197a: 12 y CPEU, 1960b: 6)

Ya la fijación del objetivo o filosofía del planeamiento, el boletín plantea la determinación de una escala de valores a ser observada, donde los valores humanos están siempre en primer lugar.

“(...) intervir para transformar para melhorar as condições de vida de uma população, e acelerar a sua ascensão material e espiritual (...)”

(...)

“O território, ou a região, é uma realidade dinâmica, há uma integração contínua entre território, população e equipamento, cujo equilíbrio se almeja realizar.”

(CPEU, 197b: 7 y CPEU, 1960b: 2)

Respecto al primer contacto global o reconocimiento mencionado por Le Bret y Baltar, que permite la organización de un plan previo o plan preliminar, debe ser compuesto por: análisis de las estructuras e funciones; análisis estadístico y su interpretación; análisis funcional del complejo territorial; recogimiento en las asociaciones de clase o culturales locales del *genius loci*; conocimiento exacto de la realidad regional mediante investigación multidisciplinaria.

Ya el plan previo o plan preliminar debe contener la fijación de hipótesis de previsión y expansión de la población y de los equipamientos; equilibrar las relaciones múltiples entre las cuatro funciones (residencia, trabajo, ocio y circulación); deducir normas de organización de los sectores y dimensionamiento de los equipamientos; y buscar el equilibrio entre pueblo, economía y territorio.

Para CPEU (197b), los elementos del plan director se explican en boletín nº 1. Pero presenta por primera vez un esquema gráfico de las fases del planeamiento, donde expone el Plan Director y sus elementos básicos divididos en tres grupos: los *Sistemas* de vías principales (estática y dinámica), de zonificación (rural, urbana y regional), de ocio (rural, urbana y regional), y de sectorización (rural y urbana); los *problemas específicos de desarrollo local*; y *memorial descriptivo y justificativo*. En el esquema mencionado, el boletín define también la fase de ejecución compuesta de acuerdo con lo explicado anteriormente.

Como comentario sobre los tres primeros boletines del CPEU, se remarca las influencias de la Carta de Atenas, Carta de la Tourrette y las técnicas de *survey* británico. Sin embargo, el CPEU empieza a adoptar las orientaciones de la Carta de los Andes respecto a los órganos de planeamiento denominado de Comisión de Planeamiento y Oficina Técnica de manera muy evidente.

De todas maneras, resulta muy evidente la similitud con la metodología adoptada por Wilhelm, su equipo y el grupo local para la elaboración del PPU 1965. Con algunos pocos aspectos distintos, podemos encontrar de forma resumida casi todas características del PPU 1965 ya en este boletín nº 3. Por ejemplo, el paso "5. Análisis funcional del complejo territorial con fijación de hipótesis de previsión y expansión de la población y de los equipamientos" es muy similar al encontrado en el PPU 1965.

*Problemas legales relacionados con el planeamiento municipal - Boletín nº 9 (MEIRELLES, 1963)*⁴³

El autor principal de este boletín es el jurista Hely Lopes Meirelles⁴⁴, que por cuenta de su considerable experiencia, el contenido de este boletín es bastante amplio y contempla los temas relacionados con los papeles de la alcaldía, la cámara y la Comisión del Plan Director; la participación de concejal en comisión ejecutiva; la técnica legislativa; la codificación sanitaria estatal y los códigos de obras municipales; las construcciones en desacuerdo con normas vecinales; la regulación de las parcelaciones; las vías públicas en las parcelaciones; la alienación de plaza pública; problemas de expropiación; servidumbre pública; la regulación del tránsito municipal; la protección del paisaje; y la preservación del patrimonio histórico.

El autor entiende que para los municipios pequeños, en la falta de técnicos en planeamiento, dos comisiones de ciudadanos pueden suplir esa deficiencia, la Comisión del Plan Director, representando la parte social, y la Oficina Técnica, la opinión técnica de los ciudadanos:

“Essas comissões terão a incumbência de interpretar as aspirações locais (Comissão do Plano) e de concretizá-las em proporções que visem atendê-las dentro dos princípios científicos adequados (Comissão Técnica ou Escritório Técnico). Dê-se modo atende-se à parte técnica e à parte social que constituem facetas indissolúveis do plano diretor, que outra coisa não é senão o planejamento físico-social do território municipal.”

(MEIRELLES:1963: 6)

El autor complementa citando expresamente la Carta de los Andes:

⁴³ Hely Lopes Meirelles – “Problemas legais relacionados com o planejamento municipal”. São Paulo, CPEU-FAUUSP, Boletines nº 9 (1963?) - v. I, 12 (1964) - v. II y 14 (1966) - v. III, 1963-1966.

⁴⁴ Sobre Meirelles, véase nota 153 del capítulo 4.

A “*Carta dos Andes*” conceitua a *planificação* como “o processo de ordenamento e previsão para conseguir, mediante a fixação de objetivos e por meio de uma ação racional, a utilização ótima dos recursos de uma sociedade, em uma época determinada” (*Tema I, item “a”*)”

(MEIRELLES:1963: 6)

A la Comisión del Plan Director compete auscultar la opinión pública, verificar sus aspiraciones respecto al ordenamiento y desarrollo del área urbana y rural, procediendo a los levantamientos necesarios y balanceando los recursos locales, para plantear medidas convenientes, dentro de criterios técnicos y principios urbanísticos aptos a solucionar los problemas locales.

Coincidiendo con las orientaciones de la Carta de los Andes, MEIRELLES (1963: 7) afirma:

“A Comissão do Plano Diretor e o Escritório Técnico serão sempre órgão de assessoramento do prefeito e da Câmara, para mantê-los a par das providências necessárias à elaboração do plano e à sua boa execução.”

Una vez más, con MEIRELLES (1963), el CPEU remarca el conjunto de conceptos, jurídicamente expuestos, que hacen parte del sistema de planeamiento del municipio. Asimismo, menciona otros autores y documentos importantes, como Bardet, la Carta de los Andes, etc. Esta obra también refuerza la importancia del CPEU en el planeamiento municipal brasileño.

El proceso de Planeamiento Territorial - Boletín nº 8 (CPEU, 1960b y CPEU, 1966)⁴⁵

El Boletín nº 8 del CPEU es más otra publicación del centro que reúnen contenidos de publicaciones anteriores (boletines 1, 2, 3 y CPEU, 1960a). Este boletín nº 8 se reedita por tercera vez en 1966, CPEU (1966).

Este boletín reproduce, una vez más, los contenidos del boletín nº 1, “los elementos para el planeamiento territorial de los municipios”; del boletín nº 2, “la organización comunitaria” y el “organigrama de las relaciones mutuas de los diversos organismos”; del boletín nº 3, el

⁴⁵ CENTRO DE PESQUISA E ESTUDOS URBANÍSTICOS (CPEU) – “Processo do Planejamento Territorial”. São Paulo, CPEU-FAUUSP, Boletín nº 8 (1960b).

CENTRO DE PESQUISA E ESTUDOS URBANÍSTICOS (CPEU) – “O Processo do Planejamento Territorial”. São Paulo, CPEU-FAUUSP, Boletín nº 8 (1966), 3ª edición.

"esquema general del proceso de planeamiento territorial", el "planeamiento territorial y sus fases" y los "elementos necesarios a la elaboración de un plan director"; y del CPEU (1960a), el "ante-proyecto de ley para la constitución de la Comisión del Plan del Municipio".

Así que, los boletines nº 5 y nº 8 denotan cuales son los temas más relevantes al centro, toda vez que los reeditan por diversas ocasiones. De esta manera, tenemos más una publicación que refuerza y se verifica la consolidación de la influencia de la filosofía y metodología de Le Bret (Movimiento Economía y Humanismo) y de la Carta de los Andes de 1958 en el modelo de planeamiento de este centro. Las influencias son clarísimas conforme MEIRELLES (1961) nos remarca.

Proceso para la implantación de Planes Directores Municipales - Boletín nº 17 (BIRKHOLZ, 19?)

Birkholz es otro autor importante para la tesis, sea por sus trabajos como director del CPEU o como profesor de planeamiento de la FAUUSP en la época del desarrollo del llamado planeamiento integrado (desde los años cincuenta hasta los setenta). Birkholz divulga de manera explícita los trabajos de Le Bret y de la Carta de los Andes en sus obras BIRKHOLZ (1979) y BIRKHOLZ (1983). Así como Celson Ferrari, colega de Rubens Pereira en la Universidad Mackenzie, que funda y dirige el Centro de Estudios y Planeamiento de la Universidad Mackenzie (CEPLAN) en 1965, Birkholz junto a Anhaia Mello, Hely Lopes Meirelles y con el mismo Rubens Mattos Pereira divulgan y aplican en la práctica las enseñanzas de Le Bret / M.H.E. y de la Carta de los Andes en el CPEU.

El Boletín nº 17, BIRKHOLZ (19?)⁴⁶, tiene el objetivo de presentar un proceso para implantación de Planes Directores para los municipios del Estado de São Paulo, a partir de investigación realizada por el CPEU y análisis de los resultados prácticos obtenidos en 18 municipios del Estado.

El contenido del documento contempla los siguientes apartados: un resumen e introducción; el proceso propuesto (con los temas de participación activa de la población, reorganización administrativa, economía y finanzas, y legislación necesaria); y un último, justificando el proceso propuesto.

⁴⁶ Lauro Bastos Birkholz – “Processo para a Implantação de Planos Diretores Municipais”. São Paulo, CPEU-FAUUSP, Boletín nº 17, 19?

La metodología sugestionada en este trabajo reafirma las influencias mencionadas. El proceso de Planeamiento Territorial Municipal propuesto por el CPEU se constituye de varias fases, de las cuales remarcamos las siguientes:

Participación activa de la población garantizada por la organización de una Comisión del Plan⁴⁷ permanente, en la cual estén representadas todos los extractos sociales de la población, cooperación de todas las entidades existentes en el Municipio y, sobre todo, por la valorización de las Sociedades de Barrio, comprensión del plan por parte del ejecutivo local, a fin de garantizar su ejecución, integración de la Cámara de Concejales en el conocimiento y defensa de las proposiciones del Plan, divulgación constante de los objetivos del Plan junto a la comunidad, haciendo asimilables sus proposiciones a todas las camadas de la población, acción especial junto a los estudiantes de todos los niveles para garantizar la continuidad futura del Plan, y garantía de la continuidad de aplicación del plan por parte de los administradores.

“(…) Acreditamos firmemente, que sem a participação ativa de toda a população, não é possível implantar em nenhum município o Plano Diretor.” (BIRKHOLZ, 19?: 9)

En *Reorganización Administrativa del Ayuntamiento* BIRKHOLZ (19?) apunta los siguientes pasos: comprensión del ejecutivo local de la necesidad de organizar el Ayuntamiento; establecimiento de un organigrama funcional para los organismos municipales, distinguiendo los órganos “medio” de los órganos “fines” y de los órganos “staff”, equipándolos eficientemente; creación de un cuadro de funcionarios compatible con los órganos del Ayuntamiento; creación y actualización permanente del catastro inmobiliario, comprendiendo las zonas urbana y rural; mantenimiento en el cuerpo de funcionarios, como mínimo, de un ingeniero o arquitecto, para el control de la zonificación y de las construcciones privadas, así como para orientación técnica de los servicios públicos y de utilidad pública; creación y mantenimiento permanente, en el nivel “staff”, de una Oficina Técnica del Plan Director del Municipio, para actualización permanente de las proposiciones del Plan, así como para la elaboración de los Planes Sectoriales y de los Planes de Obras y garantizar la continuidad administrativa (dentro de la discontinuidad política de las administraciones municipales); y asociación con otros Ayuntamientos vecinos, caso los medios propios sean escasos, para

⁴⁷ Esto puede denotar que la publicación es anterior a la CPEU (1961), cuando se cambia de Comisión para Consejo, como hemos visto.

mantenimiento en conjunto de Oficinas (municipales o regional) del Plan Director y del ingeniero o arquitecto municipal.

Respecto a los temas de economía y finanzas de los Ayuntamientos, el autor recomienda el abandono de la mentalidad electorera de no cobrar los impuestos municipales; la cobranza justa de todos los impuestos municipales; la organización de un Código de Impuestos y Tasas Municipales, conteniendo normas que permitan su actualización permanente; organización de los servicios públicos municipales para que no se conviertan en deficitarios; y la utilización del Catastro inmobiliario, permanentemente actualizado, para la cobranza de impuestos y tasas.

En el ámbito de la legislación, se subraya la aprobación y cumplimiento de la ley del Plan director del Municipio; la existencia de un código de Obras Municipal aplicable a las zonas urbanas y rurales; leyes de zonificación y parcelamiento; aplicación de normas de la Ley Sanitaria Municipal; legislación de protección del paisaje y monumentos del patrimonio histórico y artístico.

Birkholz también subraya la necesidad de implementarse un plan nacional de urbanismo estructurado según Meirelles⁴⁸.

Como principal comentario al boletín 17 de Birkholz, es remarcable como su apartado respecto a la *Reorganización Administrativa del Ayuntamiento* ya adelanta mucho de las recomendaciones de otro integrante del CPEU, Rubens Mattos Pereira, como podremos verificar en PEREIRA (1963).

⁴⁸ Toda legislación referente al planeamiento territorial de la época en Brasil, es de alzada del Municipio. Sin embargo, Birkholz ve como un grave inconveniente, pues por la absoluta libertad, pueden existir, en dos municipios vecinos, limitaciones administrativas que estén en conflicto entre si y hasta mismo sean contradictorias, como además pueden existir municipios que jamás se preocupen en planear sus territorios.

Para evitar este problema, el autor apunta tratadistas como Helly Lopes Meirelles, que como veremos en su obra, MEIRELLES (1964), plantea que compite a la Unión elaborar el Plan Nacional de Urbanismo y editar Normas Generales de Urbanismo; a los Estados miembros organizar el Plan Estatal de Urbanismo y establecer las normas urbanísticas regionales; y a los Municipios elaborar y ejecutar el Plan Director del Municipio e editar la regulación edilicia. Estas recomendaciones, además, son muy similares a las de la Carta de los Andes, como hemos visto.

Esto es significativo pues plantea el tema de estructurar verticalmente el sistema de planeamiento de una ciudad.

Una experiencia de participación comunitaria en el planeamiento - Boletín 18 (CPEU, 1977)⁴⁹

Aunque publicado en 1977, este boletín registra la experiencia de participación comunitaria para el planeamiento municipal llevada a cabo por el CPEU en el municipio de Serra Negra (SP) en 1960.

El contenido de esta publicación aporta los siguientes temas: la acción comunitaria y el planeamiento local, sus objetivos y dificultades y un caso de acción comunitaria para el planeamiento local con la metodología del CPEU (instituyendo la **Comisión Municipal de Planeamiento, Comisión Técnica del Plan Director con su Oficina Técnica de Planeamiento**, los trabajos de la Comisión de Planeamiento Municipal con propuestas y consulta directa a la población, y la divulgación del Plan mediante la imprenta escrita, palestras y exposición del Material Gráfico del Plan Director).

El boletín esclarece que las funciones de la Comisión de Planeamiento no deben ser confundidas con las de la Comisión Técnica. Mientras la función primordial de la primera es la emisión de dictámenes sobre temas e propuestas referentes al planeamiento del municipio por deliberación, por mayoría de votos, la atribución de la Comisión Técnica es elaborar el Plan Director mediante una Oficina de Planeamiento integrada por sus propios miembros, que son profesionales residentes en el local y versados en planeamiento y por personal de apoyo, caso necesario.

El CPEU (1977) reafirma los objetivos de la acción comunitaria: hacer llegar las ideas preconizadas a la población y utilizar las iniciativas y las propias energías locales para alcanzar los objetivos pretendidos.

Constituye **un proceso de acción social, por medio del que la comunidad se organiza para planear y actuar**, definir sus necesidades e problemas individuales e comunes, elaborar planes individuales y de grupo para atender sus necesidades y resolver sus problemas, ejecutar planes con sus recursos y completarlos con servicios y materiales de agencias gubernamentales y no gubernamentales externas a la comunidad.

⁴⁹ CENTRO DE PESQUISA E ESTUDOS URBANÍSTICOS (CPEU) – “Uma experiência de participação comunitária no planejamento”. São Paulo, CPEU-FAUUSP, Boletín nº 18 1977.

"Acreditamos que, embora relegado a um plano secundário, a ação comunitária para o planejamento venha a ser um recurso muito importante para o futuro do planejamento em nosso país."

(CPEU, 1977: 5)

Respecto a la Organización comunitaria, CPEU (1977: 10) comenta:

"(...) Uma vez que o Plano visa a criação e o desenvolvimento das condições necessárias ao "bem comum", nada mais acertado que dela participe ativamente toda a população."

Pero la mayor aportación de este boletín es el registro de la experiencia de consulta directa a la población. Allí se describe los trabajos de planeamiento en el municipio y la propia creación de la comisión, precedidos de una reunión de ciudadanos de Serra Negra, realizada en 31 de mayo de 1960 en el CPEU, para debatir el problema de elaboración del plan director. Esa reunión cuenta con la participación del alcalde, su asesor y más de una veintena de vecinos del municipio, entre tres concejales, funcionarios públicos, profesionales autónomos, personas vinculadas al turismo y otras.

La filosofía y las actividades pasadas en esta reunión anticipan en mucho al evento análogo nombrado de *"Seminario Curitiba Amanhã"* de 1966, que también divulga y debate las propuestas y recoge sugerencias junto a la población para su respectivo y futuro plan director. De este modo, este boletín aumenta significativamente el papel del CPEU en el desarrollo del sistema de planeamiento analizado.

El Plan Preliminar de São José dos Campos de 1961⁵⁰- CPEU (1961)

Para tener una idea de la puesta en práctica de los postulados del CPEU, escogemos lo que consideramos un ejemplo muy esclarecedor, el Plan Preliminar de São José dos Campos publicado en 1961. Entre los técnicos del centro que participan de este trabajo encontramos muchas personalidades significativas a la investigación: Luiz I. Romero de Anhaia Mello como Director y Lauro Bastos Birkholz como asistente, los arquitectos Milton Carlos Ghiraldini y Marianilza de Oliveira Frangipani, y el ingeniero Rubens de Mattos Pereira. Ya de entre los investigadores y colaboradores en los levantamientos básicos, remarcamos la participación de

⁵⁰ CENTRO DE PESQUISA E ESTUDOS URBANÍSTICOS (CPEU) – "Plano Preliminar de São José dos Campos". São Paulo, CPEU-FAUUSP, 1961.

Gustavo Neves da Rocha Filho en los aspectos históricos y Hely Lopes Meirelles en los legales.

El contenido general del informe del Plan Preliminar se compone de una introducción con la descripción de la región del Valle del Paraíba, del municipio de São José dos Campos, un histórico de su planeamiento y los objetivos del Plan Preliminar.

A continuación, tenemos los levantamientos básicos para el planeamiento y su análisis sobre temas como la formación y desarrollo de São José dos Campos, los elementos geográficos e cartográficos, el análisis del catastro de los inmuebles y de los equipamientos, el estudio de la circulación, la economía, la demografía, el social y sobre la legislación urbanística de São José dos Campos.

Tras los análisis de los levantamientos de datos tenemos la elaboración del propio Plan Preliminar, donde se plantea una zonificación general inicial (llamada de Zonificación de Masa), una estructura viaria regional, un estudio preliminar para una sectorización general del municipio, un sistema de vías principales para la zona urbanizada, entre otros temas.

La cuarta y última parte del informe se refiere a la implementación del plan, planteando la reorganización administrativa, el análisis financiero, la continuación de los estudios de planeamiento y la legislación necesaria.

De este modo es notable la coherencia a las orientaciones de los boletines analizados. Asimismo, vamos a analizar algunos detalles interesantes del informe para verificar el cuanto las ideas y planteamientos presentes en este plan preliminar se reflejarán en el homónimo de Curitiba (PPU 1965).

En los objetivos en la introducción del Plan Preliminar, ya encontramos varios temas significativos, como por ejemplo la visión del CPEU sobre la secuencia de trabajos de planteamiento, la cual el plan territorial adviene de los planes de desarrollo económico y social del municipio, llegando a un Plan General de Desarrollo y Planes Ejecutivos, además del papel de la Oficina Técnica en este proceso:

"Conforme ficou evidenciado no capítulo anterior, compreendeu-se que o planejamento territorial do Município só poderia assentar sobre bases sólidas e reais na medida em que se cuidasse de preparar planos de desenvolvimento econômico e social que equacionassem com clareza quais as tendências e diretrizes do desenvolvimento físico-territorial do Município (...)

(...)

(...) o funcionamento do Escritório Técnico em São José dos Campos (...) permitiu aos técnicos a formulação de um Plano Preliminar para a zona urbana da sede de São José dos Campos. Este plano possui o mérito indiscutível de traduzir em leis muitas das conclusões amadurecidas suficientemente (...)

(...)

Finalmente procurar-se-á consubstanciar tôdas as conclusões e metas em um Plano Geral de Desenvolvimento para o Município o qual servirá como diretriz para que os Poderes Executivos e Legislativos orientem o desenvolvimento Municipal. Êste Plano Geral de Desenvolvimento será básico também para que o Escritório Técnico de Planejamento prepare Planos Executivos para cada prefeito eleito e participe de elaboração orçamentária anual da Prefeitura."

(CPEU, 1961: I.3)

Respecto a la legislación urbanística existente se registra que el Decreto nº 246 de 10 de septiembre de 1958 crea la Comisión del Plan Director del Municipio, constituida de la Comisión Técnica y Comisión del Plan del Municipio. Por la ley nº 257 de 1960 y decreto nº 332 también de 1960, el Ayuntamiento condiciona la aprobación de nuevas parcelaciones a requisitos mínimos de beneficios públicos, como redes de agua y energía eléctrica.

Por cuenta de estas leyes y decretos municipales entre otros más, Hely Lopes Meirelles remarca el pionerismo del plan:

"Estando o Plano Diretor prestes a ser posto em atuação por lei local, é de se prever que a Câmara e o Prefeito, em sintonia com a Comissão do Plano, sistematizem toda esta legislação precedente e completem as providências urbanísticas tão bem iniciadas pelas autoridades e pelos cidadãos de S. José dos Campos, que pode ser considerado município pioneiro na modernização da estrutura urbana."

(CPEU, 1961: II.8.6 y II. 8.7)

Ya respecto al Plan Preliminar remarcamos el énfasis en la adecuación regional del municipio y el enfoque del desarrollo económico y social; en la delimitación de la expansión urbana con base en previsiones económico-demográficas y con la utilización de los vacíos urbanos existentes para evitar la transformación de nuevas áreas urbanas en la zona rural; además del aumento de zonas verdes por habitante (alcanzando hasta 35 m²/hab.); de la adopción de unidades vecinales en las zonas urbanas (14 en el total) y de aglomeraciones satélites en la zona rural; y del cuidado con la ubicación de las zonas industriales.

"A determinação de zonas urbanas e de expansão urbana foi, portanto, o primeiro objetivos do Plano Preliminar de São José dos Campos."

(CPEU, 1961: III. 1.1)

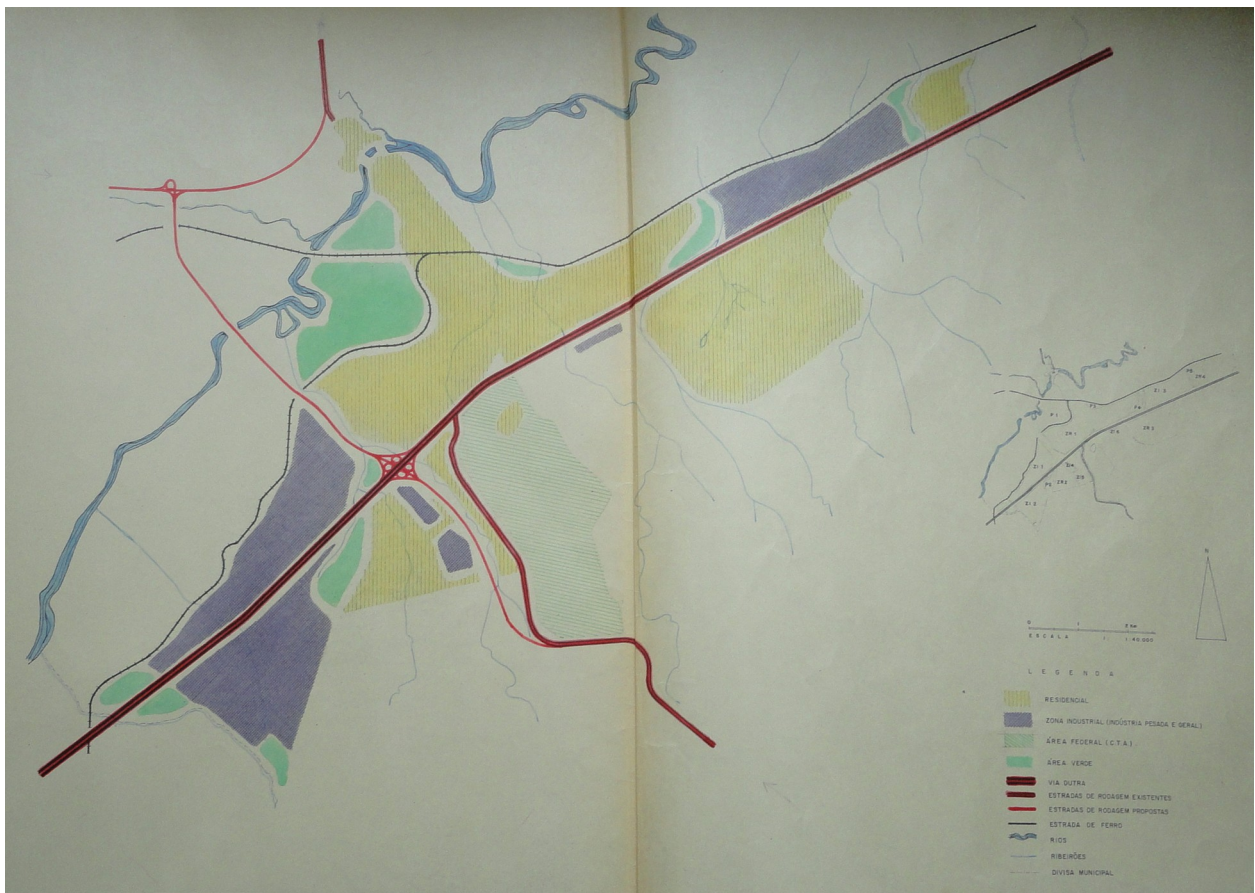


Figura A4.03 - FL SJC 26 Zoneamento de Massa - zonificación de masa del Plan Preliminar de São José dos Campos. Fuente: CPEU, 1961.

Toda vez definidas estos límites, el Plan Preliminar prescribe una llamada zonificación de masa como base para la definición de las zonas destinadas a las varias funciones: zonas verdes, zonas industriales, zonas residenciales y descripción de los límites de las zonas (*figura A4.03 - FL SJC 26 Zoneamento de Massa*). Define también las vías regionales, un estudio preliminar de sectorización (con las unidades vecinales), un sistema de vías principales para la zona urbanizada, entre otros temas.

Además, las zonas residenciales se componen de 4 sectores con carácter administrativo de "sub-ayuntamiento" objetivando una descentralización. Cada uno de ellos con zonas reservadas para escuelas de nivel secundario, comercio distrital y otros equipamientos. Estas mismas

preocupaciones encontraremos en el PPU 1965 (llamados de Centros Secundarios) y más tarde en las Rúas da Cidadanía y Administraciones Regionales en Curitiba.

"A divisão das zonas residenciais em setores (ou distritos) e unidades de vizinhança (ou bairros) foi o objetivo seguinte, fundamentado, também, em princípios aceitos universalmente, segundo os quais as cidades devem ser planejadas como organismos polinucleados, com diversos centros e sub-centros urbanos, visando uma maior racionalidade na distribuição dos equipamentos sociais nos bairros.

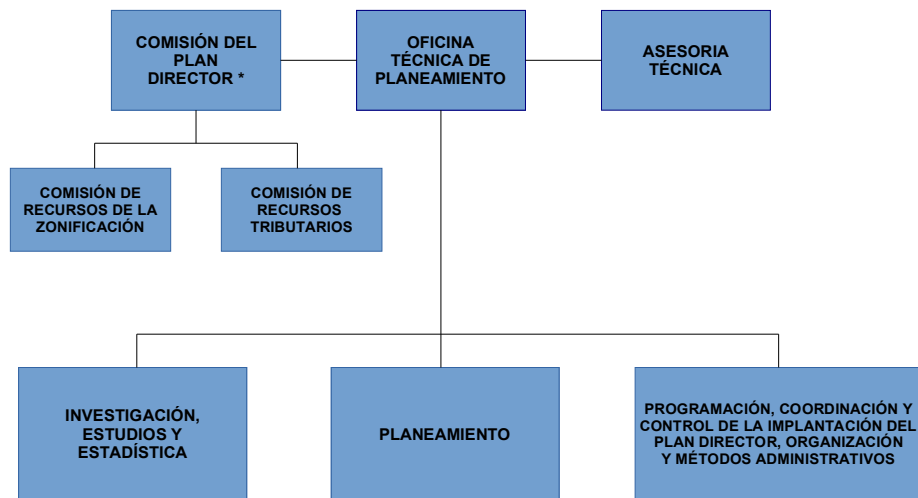
Cuidou-se em seguida do problema da circulação, planejando-se um sistema de vias principais urbanas, com o objetivo de estabelecer comunicações rápidas entre o centro da cidade e os bairros, e entre os próprios bairros (...)"

(CPEU, 1961: III. 1.1)

El Plan también busca el control de las densidades residenciales, tanto la bruta de 55 hab./Ha., por cuenta de la inclusión de grandes zonas verdes e industriales previstas, como la líquida entre 200 a 300 hab./Ha.

Por último, se designa zonas para el Centro Cívico, Estación de autobuses, Mercado Municipal, Ciudad Universitaria, Estadio Municipal y cementerios. Veremos en el capítulo 5 que en el PPU 1965 de Curitiba, encontraremos zonas similares llamadas de Zonas Especiales.

**ORGANIGRAMA DE LOS ÓRGANOS DE
PLANEAMIENTO**
(CPEU, 1961)



*Nota: El anteproyecto de ley, anexo al CPEU (1961), plantea la institución de un Consejo de Desarrollo y una Oficina Técnica de Planeamiento como estructura local de consulta y asesoramiento.

Figura A4.04 - Organigrama de los órganos de planeamiento planteados para São José dos Campos. Reelaboración: Francisco Rosa, 2015. Fuente: CPEU, 1961.

Ya respecto a la fase de implementación del Plan, remarcamos la reorganización administrativa con las acciones de la Oficina Técnica de Planeamiento. Compite a la Oficina elaborar estudios relativos al desarrollo y planeamiento del municipio; encaminar dictámenes técnicos al Consejo de Desarrollo; asesorar la Cámara Municipal, por solicitud de sus Comisiones Técnicas, en proyectos y estudios relacionados con el desarrollo del municipio.

Los cargos destinados a la Oficina Técnica de Planeamiento, originarios del cuadro de funcionarios del Ayuntamiento, se establecen de la siguiente manera: los de dirección de los sectores deberían ser proveídos por arquitecto encargado del Sector de Planeamiento e ingeniero civil o arquitecto encargado del Sector de Programación y Control; un economista encargado del Sector de Investigación; un Licenciado en Ciencia Social para lo de Sociólogo y técnicos de contabilidad para lo de Auxiliar de Contabilidad.

Los trabajos de la Oficina se procesan en un flujo de investigación, planeamiento e implementación del Plan Director (con su programación, coordinación y control). De esta manera, el organigrama de la Oficina Técnica de Planeamiento planteado por el CPEU (1961) se organiza en tres sectores (*figura A4.04*):

- *Investigación, Estudios y Estadísticas* con estudios permanentes para orientación de una política de acuerdo con las necesidades de los otros sectores de la Oficina o de los demás órganos del ayuntamiento. Este sector debe tener un repositorio de datos estadísticos del municipio y providenciar la obtención de sus elementos necesarios.
- *Planeamiento* con el encargo de elaboración de Planes, basados en los elementos facilitados por el sector de *Investigación, Estudios y Estadísticas*, en las directrices fijadas y en otros elementos obtenidos.
- *Programación, Coordinación y Control de la Implementación del Plan Director*. La programación pasa por la atribución de las prioridades a la vista de los recursos existentes y ordenación de los factores técnicos, traduciéndose en planes ejecutivos anuales o plurianuales; ya la coordinación visa una ejecución armoniosa con su control de acuerdo con los calendarios y presupuestos establecidos.

Además, forma parte del organigrama de la Oficina Técnica de Planeamiento la Asesoría Técnica ejercida por consultores de distintas especialidades, solicitados por la Oficina conforme las necesidades.

La Comisión del Plan Director o el Consejo de Desarrollo constante del organigrama se constituye por elementos de entidades representativas del municipio y debe expresar la tendencia y las aspiraciones de la comunidad. Sirve para orientación de la Oficina Técnica de Planeamiento, así como un poderoso instrumento para ayudar la implantación del Plan Director.

Respecto a la continuidad en el planeamiento el informe plantea que:

"O processo de planejamento deve ser contínuo. Além de novos estudos em setores não abordados pelo Plano Preliminar, é absolutamente imprescindível uma constante atualização das proposições recomendadas, no sentido de dinamizar os planos e mantê-los sempre atualizados à luz do desenvolvimento Municipal."

(CPEU, 1961: IV. 3.1)

De esta manera, el Plan Preliminar de la zona urbana de São José dos Campos representa una primera etapa en el proceso de planeamiento del Municipio. En secuencia se preparan:

- El *Plan Preliminar para la zona rural del Municipio* con proposiciones para la creación de Centros Comunitarios; organización de un *Plan de Carreteras Municipales*; preservación de bosques, monumentos históricos y locales pintorescos; y aprovechamiento racional de las tierras.
- El *Plan de Desarrollo Económico para el Municipio* recomendando el aprovechamiento racional de los recursos naturales, humanos y financieros disponibles. Este plan debe ser flexible para adaptarse a las situaciones futuras imprevisibles.
- El *Planeamiento de las Instituciones Sociales del Municipio* contemplando un Plan Educativo y de Desarrollo Cultural del Municipio; Planos en los sectores preventivos y correctivos del Municipio (para los servicios de higiene, salud pública, seguridad pública); y una Programación para los trabajos de Acción Comunal.
- El *Plan Director del Municipio* basado en los planes económicos y sociales, que facilitan las directrices para el desarrollo físico y territorial del municipio, con Estudios para sectorización de las zonas urbanas y rurales (mediante Centros de Distritos y Unidades Vecinales); Sistema de zonificación (en las zonas urbanas); Sistema de Vías principales (en las zonas urbanas y rurales); Sistema de distribución de los equipamientos sociales; y Proyectos para distribución y prestación de servicios públicos (agua, alcantarillados, transporte colectivo, mercados y otros.)

En el último apartado respecto a la legislación necesaria, se remarca que para la concreción de las proposiciones del Plan Preliminar de la zona urbana de São José dos Campos se necesita de la aprobación de algunas leyes y sus reglamentaciones, así como facilitar los medios para su ejecución.

Para esto el informe plantea la adopción inmediata de 3 leyes cuyos ante-proyectos se describen en detalle. Lo primer de ellos se relaciona con la creación del Consejo de Desarrollo y una Oficina Técnica de Planeamiento, lo segundo con la aprobación del Plan Preliminar de la zona urbana de São José dos Campos y el tercero con la creación de una Sección de Catastro y Aprobación de Proyectos.

En el apartado sobre las publicaciones del IBAM, veremos que Rubens de Mattos Pereira irá a utilizar estos mismos primer y tercer anteproyectos de ley publicados en el Informe del Plan Preliminar de São José dos Campos, en su artículo sobre "*Organização para o Planejamento Municipal*", en PEREIRA (1963).

Sin embargo, respecto a las sugerencias de CPEU (1960a) y CPEU (1961) sobre la organización comunitaria para el planeamiento, remarcamos que el Ayuntamiento de Curitiba no irá a adoptar los artículos específicos referentes al *Consejo de Desarrollo del Municipio*, cuando aprueba su respectivo decreto (Decreto nº 1910 de 7 de diciembre de 1.965), como podemos verificar en el *anexo 5*, donde se confronta las proposiciones del CPEU (1960a), CPEU (1961), PEREIRA (1963) con las leyes efectivamente aprobadas en Curitiba. Veremos en el *capítulo 5* y su anexo este tema con más detenimiento.

4.6. Las contribuciones del IBAM, 1958 a 1966

Antes de analizar el tema del IBAM, vamos a entender un poco cómo el municipalismo brasileño, que funda el instituto, conquista su espacio legal dentro del país.

MEIRELLES (1964) nos presenta la evolución de la autonomía de las municipalidades brasileñas, permitiendo comprender que solo tras la Constitución de 1946 ella se presenta de modo más efectivo. Es posible entender como la gobernabilidad municipal va evolucionando durante las distintas constituciones y regímenes políticos brasileños. Se trata de un trabajo de sistematización del Derecho Municipal Brasileño, reuniendo y ordenando lo que está disperso en la doctrina, en la legislación y en la jurisprudencia patrias.

La búsqueda por la autonomía de las municipalidades brasileñas

Veamos rápidamente los alcances de las municipalidades en cada constitución brasileña hasta 1946:

El municipio en la Constitución Imperial de 1824: los municipios pierden autonomía tras la independencia (1822):

“Na vigência da Lei regulamentar de 1828, que perdurou até a República, as municipalidades não passaram de uma divisão territorial, sem influência política e sem autonomia na gestão de seus interesses, ante a expressa declaração daquele diploma legal, de que as Câmaras eram corporações meramente administrativas (art. 24). Desprestigiadas politicamente, jungidas à Província e despojadas do poder judicante, as municipalidades do Império contrastavam gritantemente com a organização anterior, do Município colonial, que desfrutava de franquias mais largas e consentâneas com as finalidades (...)”

(MEIRELLES, 1964: 7)

Meirelles comenta que no había Alcalde en la organización de las municipalidades, ese cargo solo se crea por la Provincia de São Paulo, por la ley nº 18, de 11 de abril de 1835, con el carácter de delegado del ejecutivo, y nombramiento del Presidente de la Provincia.

“(...) A inovação foi tão bem recebida que a Regência a recomendou pelo Decreto de 9 de dezembro do mesmo ano às demais províncias, sendo o exemplo logo seguido pelo Ceará, Pernambuco e Alagoas.”

(MEIRELLES, 1964: 8)

El Municipio en la Constitución de la República de 1891:

“(...) a Constituição da República determinou que os Estados se organizassem “de forma a assegurar a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (art. 68). Com tal liberdade, as Constituições estaduais modelaram os seus municípios, com maior ou menor amplitude na administração (...), mas todo esse aparato de autonomia ficou nos textos legais.

Durante os quarenta anos em que vigorou a Constituição de 1891, não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos “seus” distritos de influência, como se o Município fôsse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder.

(...) Não havia qualquer garantia democrática. E, nessa atmosfera de opressão, ignorância e mandonismo, o Município viveu quatro décadas, sem recurso, sem liberdade, sem progresso, sem autonomia. Tal situação foi magistralmente focalizada por NUNES LEAL⁵¹, em obra que traduz fielmente a política municipalista brasileira até 1946”

(MEIRELLES, 1964: 9-10)

El Municipio en la Constitución de 1946:

“(...) Na Constituinte, o municipalismo ganhou corpo e veio a refletir-se na Constituição de 1946 sob o triplice aspecto político, administrativo e econômico. Impressionados com a hipertrofia do executivo no regime anterior [Estado Novo] os novos legisladores promoveram equitativa distribuição dos poderes, e descentralizaram a administração, repartindo-a entre a União, os Estados-membros e o Município, de modo a não comprometer a Federação, nem ferir a autonomia estadual e municipal (...)”

(MEIRELLES, 1964: 13)

⁵¹ Nunes Leal, *Coronelismo, Enxada e Voto* (O Município e o Regime Representativo no Brasil), 1948.

“Pelo escôurso [resumen] histórico e constitucional que traçamos até aqui, verifica-se que o conceito de Município flutuou no Brasil ao sabor dos regimes, que ora alargavam, ora comprimiam as suas franquias, dando-lhe liberdade política e financeira, ou reduzindo-o à categoria de corporação administrativa, embora tôdas as Constituições do Brasil inscrevessem em seus textos a tão aspirada autonomia municipal. Essa autonomia, entretanto, até a Constituição de 1946, foi meramente nominal (...)”

(MEIRELLES, 1964: 15)

Así que, podemos remarcar que en el régimen monárquico (1822 a 1889, Constitución Imperial de 1824) el municipio no tiene autonomía efectiva pues la descentralización gubernamental no es consonante a los intereses del Emperador. Durante la primera República (1889 a 1929, Constitución de 1891), el *coronelismo*⁵² sufoca toda la libertad municipal, falseando el sistema electoral dominando enteramente el gobierno local. En el periodo dicho revolucionario (1930 a 1934, Revolución de 1930), la autonomía municipal no es compatible con el *discricionarismo* político (exceso de arbitrariedad política) que se instaura en el país. En la constitución de 1934, no se puede evaluar por cuenta de la transitoriedad de su vigencia. Ya en la Carta Otorgada de 1937, las cámaras permanecen disueltas y los alcaldes subordinados a la interventoría de los Estados.

“Sòmente com a promulgação da Constituição de 1946 e subseqüente vigência das Cartas estaduais e Leis Orgânicas é que a autonomia municipal passou a ser exercida de direito e de fato, nas administrações locais (...)”

(MEIRELLES, 1964:15)

Por consiguiente, podemos entender que esto debe haber ayudado a impulsar el gran desarrollo de la administración municipal brasileña verificada en la década siguiente, cincuenta. Sin embargo,

“A Constituição Federal Brasileira de 1946 lamentavelmente é omissa a respeito de urbanismo, não contendo disposição específica sôbre assunto de tal magnitude, quando outros países já o

⁵² El término *coronelismo* es adoptado para definir la compleja estructura de poder que tiene inicio en el ámbito municipal, ejercido con hipertrofia privada (la figura del coronel) sobre el poder público (el Estado), teniendo como caracteres secundarios el *mandonismo* (caciquismo), el *filhotismo* o apadrinamiento, el fraude electoral y la desorganización de los servicios públicos - y abarca todo el sistema político del país, durante la llamada República Vieja o primera República (1889 a 1930).

consideram em seu texto constitucional e o disciplinam sistematizadamente na legislação ordinária (...)

(MEIRELLES, 1964:313)

(...)

“Incidindo na mesma falha da Constituição Federal, as constituições estaduais também omitiram, em sua maioria, referência expressa a urbanismo, limitando-se algumas delas a repetir os preceitos federais sobre proteção paisagística, histórica ou monumental. Por igual, a legislação ordinária estadual é parca a respeito de urbanismo. Ao que sabemos, nenhum Estado brasileiro organizou até hoje o seu plano e a sua lei urbanística, orgânica e sistemática, de modo a dar diretrizes e a permitir aos seus Municípios o ajustamento de seus planos diretores locais, ao sistema estadual (...)”

(MEIRELLES, 1964: 317)

(...)

“(...) Enquanto temos uma legislação federal e estadual razoável em matéria sanitária e assuntos de tráfego e trânsito, que são conexos e dependentes do urbanismo, nada temos sobre a ordenação espacial do território brasileiro, a não ser as raras normas municipais sobre traçado e construções urbanas e os poucos Planos Diretores que estão sendo elaborados pelos Municípios mais adiantados..”

(MEIRELLES, 1964: 318)

A partir de la crisis de 1929 se impulsa un gran contingente de personas hacia las ciudades en búsqueda de una industrialización más moderna y competitiva. Así que las décadas de treinta y cuarenta son significativas respecto al desarrollo del pensamiento público organizacional brasileño, teniendo la cuestión urbana como una de las razones principales, pero sin un urbanismo legalmente institucionalizado.

La Asociación Brasileña de Municipios (ABM) de 1946 y el Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM) de 1952

REBELLO⁵³ (2010) remarca que es dentro de un proceso de modernización del Estado que el municipalismo ocupa lugar destacado en la agenda pública, llevando al surgimiento de la Campaña Municipalista y a la creación de la Asociación Brasileña de Municipios (ABM) en 1945. Con la nueva Constitución (1946) el Municipio gana fuerza con los alcaldes y concejales elegidos.

La ABM se crea como una sociedad civil sin fines lucrativos, formada por los Municipios y Asociaciones de Municipios, con objetivos de formular las líneas y directrices del movimiento municipalista en el país, defender la descentralización administrativa y económica de los municipios, planteando soluciones objetivas y técnicas a los problemas de la realidad nacional vinculados a la recuperación y desarrollo de los municipios. Para evitar la creación de entidades oficiales que puedan convertirse en instrumentos de opresión política, sobre todo contra municipios adversarios del gobierno (como el intento de crear la Fundación de los Municipios), los integrantes de la ABM se reorganizan y crean un instituto “más neutro políticamente” cuyo proyecto es de una sociedad civil de “*homens desinteressados do poder político e de boa vontade*” - el IBAM en 1952.

Las publicaciones del IBAM

Sin despreciar las importantes actuaciones directas del IBAM en las municipalidades brasileñas, en esto apartado nos centraremos en el análisis de algunas publicaciones de este instituto que nos ayudan a entender la evolución de importantes conceptos del planeamiento brasileño y muy significativos al sistema de Curitiba.

Las obras de Francis Violich, director del Departamento de Planeamiento Urbano y Regional de la Universidad de California

Además de Violich participar activamente en el Seminario de Bogotá de 1958, publica regularmente sus planteamientos en el ámbito brasileño en las revistas del IBAM, reconociendo este instituto como de significativa importancia a la estructuración del planeamiento brasileño.

⁵³ Véase también nota 164 del capítulo 4.

Entre sus principales aportaciones tenemos la divulgación del propio modelo de PGU (Plan General Urbano) de aquel seminario, la importancia de la enseñanza y de la participación de la comunidad en el planeamiento en América Latina, y su visión sistémica sobre el marco del planeamiento urbano en este continente.

Además, debemos tener en cuenta que el programa de la Universidad de California sobre Planeamiento Urbano en América Latina, el cual Violich dirige, se compone de investigación e intercambio académico en el campo del planeamiento aplicado esencialmente a las zonas urbanas de América Latina. El tema incluye problemas del crecimiento urbano, organización para el planeamiento, métodos de preparar y llevar a cabo los planes urbanísticos y enseñanza del planeamiento.

A partir de esto y de importantes obras publicadas, podemos incluir de entre las corrientes que participan de la formación conceptual y metodológica del planeamiento de América Latina, y consecuentemente Brasil, las influencias de urbanistas norteamericanos, sobre todo mediante las ideas de Violich en los años cuarenta y cincuenta.

Así que veamos algunos ejemplos.

La publicación del IBAM (1958b), *Notícias Municipais* nº 28 de mayo - junio de 1958, divulga el artículo de Prof. Violich, que define lo que es el plan urbano general (plan director) y el programa de racionalización (plan de obras). El siguiente fragmento explica muy bien el contenido y su relevancia en la formación del planeamiento urbano de América Latina:

"Durante os últimos quinze anos, desenvolveu-se nos Estados Unidos uma idéia clara da diferença entre plano urbano geral, que representa a política oficial da comunidade, e o programa de realização, que se leva a cabo por meio de técnicas legais e financeiras (...) estas fases se confundem na América Latina (...) embora muitas cidades tenham regras de zoneamento e loteamento, estes são relativamente elementares em relação à escala e complexidade do desenvolvimento urbano (...)"

(VIOLICH en IBAM, 1958b: 5)

Ya la publicación del IBAM (1959a), *Notícias Municipais* nº 32 de enero-febrero de 1959, divulga el artículo de Violich que analiza la enseñanza de la planificación en América del Sur.

Se trata de un artículo publicado en el boletín nº 25 de la División de Vivienda y Planeamiento de la Unión Panamericana. Para el estudio, Violich consulta las treinta principales instituciones educativas de nueve países latinoamericanos: Panamá, Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Argentina, Uruguay y Brasil.

Para tener un panorama del continente, había en toda América Latina 10 cursos de especialización con 15 a 20 profesionales completando los estudios por año, mientras en Estados Unidos de un total de 15 escuelas, graduaban anualmente 200 estudiantes.

En este artículo, Violich menciona las actuaciones del CPEU (*Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos* de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo) como un paso dado hacia la colaboración de las escuelas con el poder municipal en Brasil, que celebra convenios con el gobierno para elaborar los Planes Directores de una serie de estancias balnearias y de valores hidro-minerales.

VIOLICH (1960) es más un artículo que plantea la estructuración del planeamiento en Brasil. El autor menciona el esfuerzo del IBAM en este sentido⁵⁴.

"O Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) está fazendo grandes progressos no seu trabalho de assistência técnica a cidades brasileiras sôbre problemas de administração municipal em geral."

(VIOLICH, 1960:19)

Además,

"No âmbito nacional, faz-se necessário um organismo como o projetado pelo IBAM⁵⁵ para ajudar e estimular o planejamento local, estabelecer normas e para coordenar os esforços regionais de planejamento nos assuntos de envergadura nacional."

(VIOLICH, 1960: 25).

VIOLICH (1960) también menciona el Seminario de 1958 en Bogotá:

⁵⁴ Traducción de Plauto Andrade de la Revista *Servicios Públicos*, de Nueva York, vol. 6 nº 4, julio-agosto de 1959, págs. 17-23.

⁵⁵ Sobre la propuesta del IBAM, véase MODESTO (1960) y MODESTO y MELLO (1960) más adelante.

"O desenvolvimento de técnicas mais eficazes para orientar o crescimento das cidades brasileiras depende, em grande parte, da aceitação da idéia de que o contróle do uso da terra (zoneamento) depende de uma política a longo prazo, da qual depende, ainda, o fomento dos programas de urbanização e remodelação das cidades. Êste princípio mereceu particular atenção nas conclusões do Primeiro Seminário Interamericano sôbre Planejamento Urbano, celebrado em Bogotá, ao ponto de assinalar-se como declaração principal dessa política a de um Plano Urbano Geral."

(VIOLICH, 1960: 19)

El artículo comenta un vez más sobre la enseñanza de planeamiento en Brasil, dando destaque para las escuelas de arquitectura de São Paulo, Porto Alegre, Río de Janeiro, Belo Horizonte, con cursos de planeamiento urbano organizados oficialmente. También menciona la Universidad de Recife (con cursos no limitados a lo de arquitectura) y de Bahia. Complementa con un comentario sobre las actividades del CPEU:

(...) As universidades também terão que aumentar seus esforços, como fêz a Universidade de São Paulo, para oferecer programas de assistência técnica e levar investigações científicas sôbre problemas de urbanismo."

(VIOLICH, 1960: 25)

O autor finaliza el artículo, remarcando:

"(...) Atualmente, o campo do planejamento urbano e regional, no âmbito latino-americano, está-se desenvolvendo ativamente e o Brasil tem a oportunidade de desempenhar um papel predominante na evolução dêste setor tão necessário para a América Latina."

(VIOLICH, 1960: 25)

Ya respecto a la participación de la comunidad en el planeamiento de América Latina, VIOLICH (1963b) alerta:

"A planificação urbana na América Latina tem sido caracterizada pela insuficiente participação da comunidade nas decisões que afetam tanto sua política básica como sua implantação. As metas para o crescimento futuro são determinadas e trasladadas dentro de Planos Reguladores em níveis de govêrno relativamente altos: ao nível nacional, ou (no caso de grandes cidades) ao nível

do govêrno municipal. Amiúde êstes planos são preparados na capital do País dentro de uma atmosfera algo remota dos problemas mais restritos das comunidades locais. Como resultado, não é surpreendente se encontrar falta de informações por parte da comunidade no que respeita à execução de tais planos."

(VIOLICH, 1963b:348)

Las propuestas del IBAM para el planeamiento en Brasil

En artículo de MODESTO (1960), titulado "*Planejamento Governamental e urbanização*" publicado en *Notícias Municipais*, nº 38 de enero - febrero de 1960, encontramos la secuencia del trabajo publicado en el número anterior de la revista del IBAM, bajo el nombre de "*Ausência de Planejamento no Brasil*". Se trata del Capítulo VI del Informe del IBAM encargado por el Consejo de Desarrollo sobre "*Urbanização e Serviços de Utilidade Pública no Brasil*"⁵⁶.

Modesto realiza una serie de comentarios y orientaciones respecto al planeamiento en Brasil en sus distintos ámbitos (nacional, regional y local), con el objetivo de suplir las necesidades y deficiencias del país en este campo.

Menciona como ejemplo de objetivos del planeamiento físico, económico y social, los adoptados por los planeadores del *New Deal* rooseveltiano, por George Galloway en su libro *Planning for America* de 1941. También cita como ejemplo de estudio de planeamiento regional, el trabajo de la SAGMACS, bajo la dirección del Padre Lebret, para la Comisión Interestatal de la Cuenca Paraná-Uruguay.

En este artículo, se relata varias orientaciones similares a la Carta dos Andes, tales como:

"O planejamento municipal, baseado na orientação traçada pelo planejamento nacional e regional, estabelece as diretrizes para o desenvolvimento dos grupamentos humanos e das áreas que os contêm."

(MODESTO, 1960: 16)

Incluso a las de BALTAR (1957), sobre los levantamientos iniciales en la realización de un plan sin citarlo, como:

⁵⁶ Francis Violich se refiere a este trabajo en VIOLICH (1960), "Crescimento urbano e planejamento no Brasil".

"(...) o **reconhecimento preliminar** e os **levantamentos detalhados** nos moldes a seguir.

O **reconhecimento preliminar** serve para identificar os fatos mais salientes que serão objeto de estudo posterior mais detalhado. Serve para caracterizar os pontos mais evidentes de estudo e como um primeiro levantamento dos recursos da região. Deve ser uma operação rápida, evitando entrar em detalhes a fim de não prejudicar a compreensão do conjunto."

(MODESTO, 1960: 18 y 19)

Ya MODESTO y MELLO⁵⁷ (1960) cierra la publicación del Capítulo VI del Informe elaborado por el IBAM. Una vez más se busca divulgar la importancia del planeamiento urbano en el ámbito gubernamental en el país. Menciona la importancia de los órganos de urbanismo en los distintos ámbitos administrativos (nacional, regional y local) y de la participación de la comunidad en los planes urbanísticos (organización de la comunidad y planeamiento). véase también VIOLICH (1962), "*Ação comunal aplicada às áreas urbanas na América Latina*" sobre este tema.

Respecto a la divulgación de principios e ideas sobre planeamiento o urbanismo, los autores comentan:

"(...) Quanto aos órgãos da imprensa, as únicas contribuições dignas de nota são a de dois jornais de São Paulo ("O Estado de São Paulo" e a "Fôlha da Manhã") e a do "Diário de Notícias", do Rio de Janeiro, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal vem promovendo uma divulgação sistemática do planejamento e urbanismo através de livros, de folhetos e de sua Revista **Notícias Municipais**, publicação bimestral distribuída gratuitamente a tôdas as Prefeituras do país e mais a cerca de mil entidades interessadas em assuntos de administração municipal."

⁵⁷ Diogo Lordello de Mello - 1924 - 2004. Profesor, organizador y primer superintendente del Instituto Brasileño de Administración Municipal - IBAM, que dirige desde 1956 hasta 1986 y como Asesor Especial para Asuntos Internacionales.

Licenciado en Derecho y funcionario activo de la Fuerza Aérea Brasileña, en la especialidad de Comunicaciones, su gran interés en la administración pública ya se manifiesta incluso cuando militar y por esta razón, el gobierno de Paraná - Estado donde sirve - lo nombra para una Especialización en Administración Pública en la Universidad de California - UCLA - con la condición de prestación de servicios al Departamento de Asistencia Técnica a Municipios del Estado de Paraná - DATM. Este trabajo lleva a la invitación a ser subdirector de IBAM.

A pesar de los limitados recursos financieros de que dispone, Lordello pronto logra que el IBAM se haga conocido y respetado por su excelencia técnica, tanto en Brasil como en el extranjero, donde desarrolla cientos de proyectos. Un balance de los primeros 30 años - tiempo que dura la gestión del profesor Lordello como superintendente general, el IBAM tiene como afiliados más de la mitad de los aproximadamente 4.000 municipios existentes, que también proporciona servicios de asesoramiento técnico (*Confederação Nacional de Municípios* - <http://www.cnm.org.br>).

(MODESTO y MELLO, 1960: 10)

Los autores reproducen las recomendaciones de BALTAR (1957) y de la Carta de los Andes respecto al planeamiento como un proceso continuo que nunca se completa y que no termina con la elaboración de los planes, puesto que estos deben ser constantemente ajustados a las transformaciones de la vida de los grupos humanos a la que se destinan. Y también respecto a la necesidad de un órgano permanente de planeamiento como indispensable a la continuidad del proceso en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y municipal).

Igual a la recomendación de la carta mencionada, estos órganos deben ser de dos tipos: consultivos y técnicos. Asimismo, los autores facilitan, en detalle, las atribuciones de los órganos permanentes de planeamiento (consultivos y técnicos) en los tres niveles de gobierno.

Respecto a la formación de grupos de estudios de planeamiento, los autores remarcan:

"Existem já no Brasil, fora dos quadros burocráticos tradicionais, algumas entidades voltadas para os aspectos particulares de planejamento entre elas órgãos universitários, instituições públicas e privadas de pesquisas econômicas, sociais e administrativas, cuja participação nesses grupos de estudos não pode ser dispensada. Podem ser mencionados, entre outros, o movimento "Economia e Humanismo", o Instituto de Economia e Finanças da Bahia, o Centro de Estudos e Pesquisas Urbanísticas da Universidade de São Paulo, a Fundação Getúlio Vargas, os grupos de urbanismo das Universidades do Brasil, de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal."

(MODESTO y MELLO, 1960: 15)

Así pues, remarcamos los varios trabajos de distintos autores (Baltar, Mendonça, Pereira, Modesto, Meirelles, Anhaia Mello) e instituciones y centros de estudios brasileños (CPEU e IBAM) en el intento de estructurar el planeamiento urbano en el país en las décadas de los cincuenta y sesenta, con trabajos conteniendo métodos, guiones y explicaciones sobre el campo. La obra de MODESTO y MELLO (1960) es más un buen ejemplo.

El Plan de las Unidades Vecinales de Curitiba de 1960

Como hemos visto, el Movimiento Economía y Humanismo plantea la búsqueda en común de la remoción de los obstáculos al desarrollo social y apunta el planeamiento urbano como uno de los modos de lograr tal remoción. Para Le Bret, se encaraban las organizaciones urbanas como obstáculos al desarrollo económico y social, siendo imperativo estudiar la ciudad a partir de su separación en unidades. Así, uno de los postulados fundamentales del movimiento es la acción en todos los planes de la vida colectiva, para eso se necesita descomponer la ciudad en unidades y conocer las reales condiciones de vida de la población, y partir de este punto hacer un análisis de los equipamientos colectivos más necesarios a cada una de las unidades. La doctrina del movimiento se vincula de manera directa al pensamiento del partido Demócrata Cristiano y se aplica en el Estado de Paraná, en los años cincuenta y, sobretodo, en los sesenta.

En la publicación del IBAM, GARCEZ (1960), tenemos la oportunidad de verificar una experiencia de aplicación de los preceptos levantados, antes del PPU 1965 y contemporánea a las ejecutadas por el CPEU. Se trata de los trabajos para elaboración del Plan de las Unidades Vecinales de 1960.

ORGANIGRAMA DE LA COMISIÓN DE PLANEAMIENTO DE CURITIBA - COPLAC (GARCEZ, 1960)

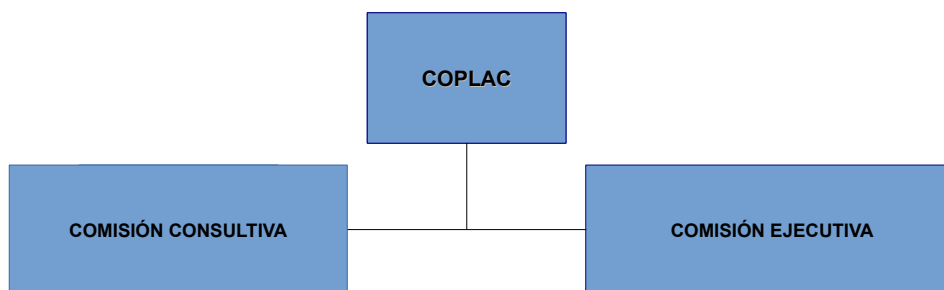


Figura A4.05 - Organización del órgano de planeamiento de Curitiba, según GARCEZ (1960), reelaboración: Francisco Rosa, 2015.

Luiz Armando Garcez⁵⁸ al frente del Departamento de Planeamiento y Urbanismo de Curitiba⁵⁹, (creado en 1958) monta entre 1955 y 1958, un equipo para elaborar el Plan de Zonificación con tres elementos básicos: zonificación de uso del suelo con usos permitidos, prohibidos y permisibles; Comisión de Zonificación con reuniones de audiencia pública y adopción de unidades vecinales. Experiencia descrita también en la obra de GARCEZ (2006)⁶⁰ como personal aplicada en Curitiba, tras su vivencia en municipalidades británicas. Aunque fuera del universo de las publicaciones del IBAM, también comentamos esta obra por cuenta de su importancia en el próximo apartado.

Veamos la declaración del propio Garcez respecto al Plan de las Unidades Vecinales de 1960 (*figura A4.06*):

"A cidade de Curitiba, Capital do Estado do Paraná, empenha-se atualmente na realização de uma experiência inédita de planejamento urbano. O passo inicial foi dado no sentido da criação de um organismo denominado COPLAC (Comissão de Planejamento de Curitiba), organizado de um modo dinâmico e altamente eficiente. Constituiu-se de uma Comissão Consultiva e uma Comissão Executiva. A Comissão Consultiva é composta de cinco elementos, em contato direto com o

⁵⁸ Luiz Armando Garcez (Curitiba, 1931). Ingeniero civil por la Universidad de Paraná en 1953. Descendiente de João Moreira Garcez, dos veces alcalde de Curitiba en las décadas de veinte y treinta, ingeniero por la Escuela Politécnica de São Paulo y uno de los fundadores de la Escuela de Ingeniería de Paraná.

Luiz Armando Garcez recibe una beca de estudios en Gran Bretaña en 1954 en el área de planeamiento urbano. Retornando a Brasil completa su formación académica, diplomándose urbanista por la Escuela de Arquitectura de la Universidad Federal de Río de Janeiro, ex-Universidad de Brasil, tras un curso regular de dos años. Asume una de las asignaturas de planeamiento urbano en el Curso de Arquitectura de la Universidad de Paraná. Aún en su retorno de Gran Bretaña en 1954, se designa Garcez para el recién creado Departamento de Planeamiento y Urbanismo (DPU) en el Ayuntamiento de Curitiba.

En 1963, Garcez recibe el encargo de estructurar la creación de la URBS (*Companhia de Urbanização de Curitiba*), permaneciendo como director-presidente de esta institución de 1963 a 1972. En 1965 se publica el *Estudo Preliminar do Plano Diretor da Região de Curitiba* elaborado por la URBS bajo la coordinación de Garcez, y como su propio título indica, con enfoque regional.

Tras 1972, trabaja como director técnico de empresa de consultoría en urbanismo en Río de Janeiro, cuando participa de la elaboración del Plan de Transportes de Recife y del Plan Director de Niterói. Durante el período de permanencia en Río de Janeiro, Garcez imparte clases en el Curso de Ingeniería Municipal del Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM). Retornando a Curitiba en 1980, dedica el restante de su carrera profesional a la enseñanza en el Curso de Arquitectura y Urbanismo de la UFPR.

⁵⁹ Según BRAGA (1990), el *Departamento de Planejamento e Urbanismo* se compone de los ingenieros Mário de Mari, Francisca Maria Rischbieter, Saul Raiz, Ari de Jesus, Sadi de Souza y Luiz Armando Garcez. Se invita Prestes Maia como consultor del grupo. Veremos que Francisca M. Rischbieter y Saul Raiz participarán del grupo local de planeamiento del PPU 1965.

⁶⁰ Luiz Armando Garcez – *Curitiba – Evolução Urbana*. Rio de Janeiro, Curitiba: Imprensa Universitária da UFPR, 2006.

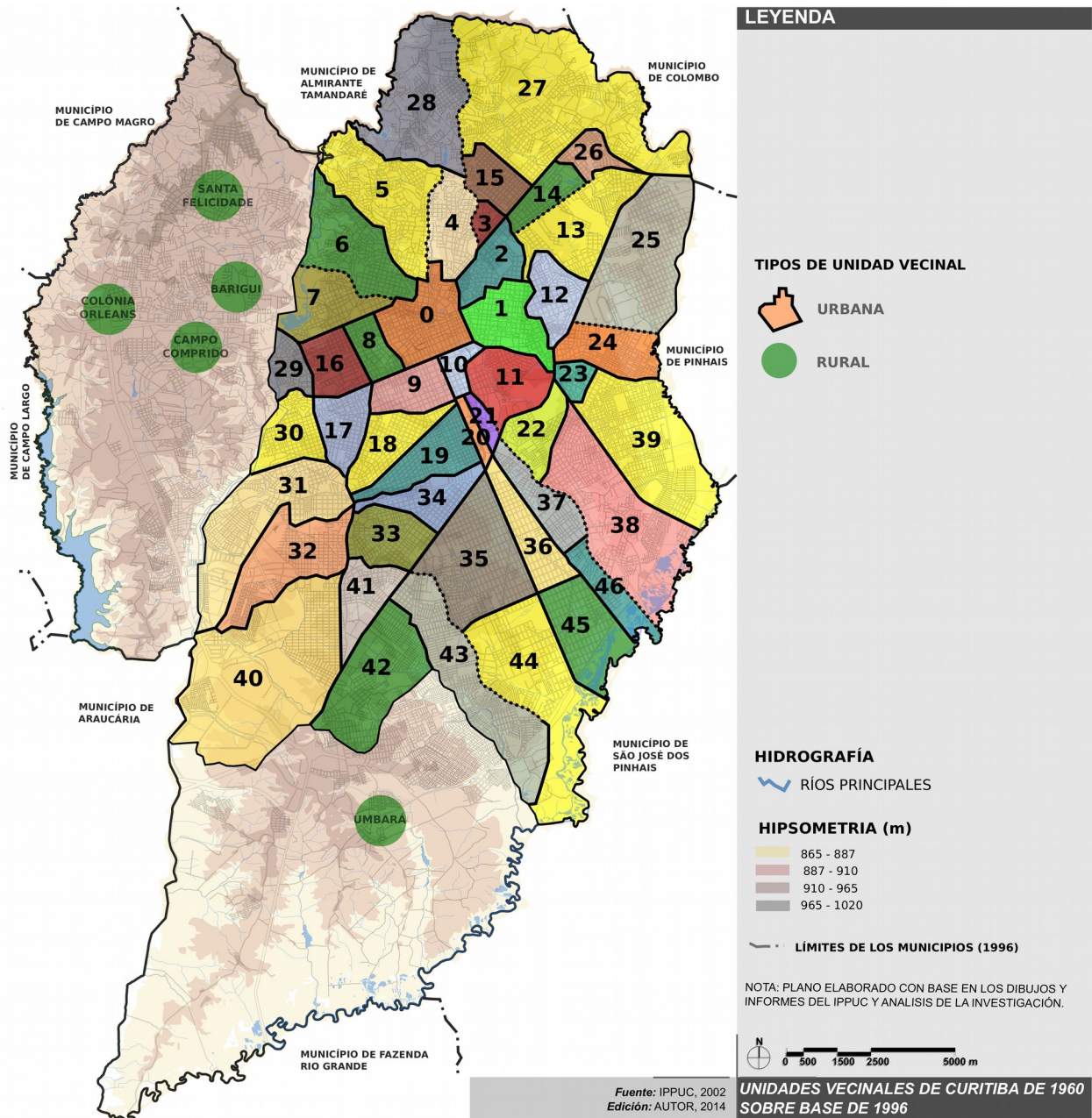


Figura A4.06 - Plan de Unidades Vecinales de Curitiba de 1960. Edición: Francisco Rosa, 2014. Fuente: IPPUC, 2002.

Prefeito Municipal: 1 - Técnico em planejamento econômico. 2 - Engenheiro civil. 3 - Engenheiro-Urbanista. 4 - Engenheiro Diretor do Departamento de Urbanismo. 5 - Financista."

(GARCEZ, 1960: 18)

Ya la comisión ejecutiva se orienta por la comisión consultiva y organiza las investigaciones y las traduce en forma de gráficos y mapas. Los órganos auxiliares se constituyen por los grupos de trabajo creados por solicitud de la COPLAC para ejecutar servicios específicos.

Los aspectos considerados en los análisis de entonces plantean que Curitiba deba ser proyectada para una población de un millón de habitantes (prevista para el 2000) y el sistema de crecimiento existente (que hipertrofia el centro y presupone inmensos barrios dormitorio sin función orgánica) debe ser rechazado, es imperativo imponer la descentralización urbana con ciertas funciones consideradas fundamentales: ocio, compras y enseñanza. Todo el proceso de planeamiento se comparte en cuatro fases: investigación, análisis, plan y realización.

El plan establece que la zona central se fije en 140 ha con una población de 43.000 habitantes residentes y 58.000 puestos de trabajo. Alrededor del núcleo central, con una densidad menor, se prevé una superficie de 113 ha con trabajo para 87.000 habitantes y vivienda para 62.000 habitantes. Así, la unidad central pensada de modo distinto de las demás unidades, tiene trabajo para 145.000 y vivienda para 105.000 habitantes.

Para las 40 unidades vecinales planeadas, la población prevista varía de 10.000 a 30.000 habitantes. Las grandes vías arteriales definen la estructura principal de la circulación urbana y casi siempre los límites de las unidades vecinales. Un promedio de 20 m² de espacio verde por habitante se plantea para un programa completo de ocio en estas unidades vecinales.

Tres conjuntos de estas unidades, conformando 250.000 habitantes aproximadamente, definen nuevos centros urbanos o subcentros, implementando la idea de ciudad polinuclear. Asimismo, dentro de cada unidad vecinal están previstos agrupamientos de 2.000 habitantes aproximadamente, las llamadas unidades residenciales consideradas del primer escalón de vida urbana, con escuelas, comercio y ocio.

De este modo, en esta experiencia de planeamiento en Curitiba, remarcamos claras similitudes a las propuestas de la SAGMACS para São Paulo de 1958 (también publicadas en el IBAM⁶¹) y del CPEU, respecto a la ciudad orgánica con la adopción de unidades vecinales, subcentros y ciudad polinucleada, incluso en el número de habitantes de las unidades. Aunque, debemos

⁶¹ LEBRET, Louis-Joseph, MENDONÇA, Mário Laranjeira de y SANTA CRUZ, Benevenuto – “Pesquisa urbana de São Paulo”. IBAM, Rio de Janeiro, *Notícias Municipais*, nº 27, marzo - abril de 1958, pp. 4-25.

tener en cuenta que las unidades vecinales son muy corrientes en aquél entonces por cuenta del Plan Piloto de Brasilia de 1957.

También es evidente la adopción de organismos de planeamiento, pero sin duda, de una manera aún parcial. La COPLAC de Curitiba (*figura A4.05*), implementada en 1959, (compuesta por las Comisiones Consultiva y Ejecutiva) con su carácter consultivo, se aproxima más al papel de una comisión técnica junto a un departamento de planeamiento (muy similar a los preceptos presentados por VIOLICH, 1958 y representados en la *figura A4.01*), pero ya abre camino hacia la formación del futuro IPPUC⁶².

*El Plan Global de 1960, según GARCEZ (2006)*⁶³

Como hemos comentado, las primeras intervenciones en la estructura administrativa del Ayuntamiento, tras el Plan Agache, se pasan con el alcalde Ney Braga⁶⁴ (gestión 1954-1958) y con el apoyo técnico del IBAM. Por medio de la Ley 1165 de 1955, se autoriza la revisión del Plan Agache. En 1956, el Ayuntamiento constituye una *Comissão de Zoneamento* para informar el uso de los terrenos a ser edificados, así como decidir sobre casos dudosos y apreciar los recursos presentados.

Lo que resulta es un Plan Global del Municipio en 1958, que se llama de Plan Piloto de Zonificación de Uso, aprobado en 1960. El *Plano Piloto de Zoneamento* introduce una nueva conceptualización de uso permisible mediante dictamen previo de la Comisión de Zonificación, además de los usos prohibidos y permitidos (la Comisión tiene autoridad para decidir en los casos de pedidos de nuevos usos no permitidos). Con estos mecanismos, se busca administrar la dinámica del uso del suelo sin la rigidez de los usos prohibidos y permitidos.

⁶² Recordemos que el PGU de la Carta de los Andes también se publica por el IBAM en 1959, donde ya constan la Comisión de Planeamiento y la Oficina Técnica, como comentamos anteriormente - MENDONÇA (1959).

⁶³ La obra de GARCEZ (2006) aborda tres planes importantes, el Plan de la Ciudad Nueva de Curitiba de 1883, el Plan Global del Municipio de 1958 el Plan Piloto de Zonificación de 1960. Asimismo, describe el papel de la URBS en el proceso de planeamiento de Curitiba y temas relacionados con el planeamiento metropolitano.

⁶⁴ Ney Aminthas de Barros Braga (1917, Lapa, PR - 2000) - Militar de la Escuela Militar de Realengo y Escuela Mayor del Ejército en Río de Janeiro. Entra en la vida política como titular de la Jefatura de Policía de Paraná en 1952. Es elegido alcalde de Curitiba en 1954, terminando el mandato en 1958, se elige Deputado Federal. En 1960 se elige gobernador del estado. Es ministro de la agricultura de 1965 a 1966 y en 1968 es elegido senador. De 1974 a 1978 es ministro de la enseñanza, vuelve ser gobernador en 1978. Preside la Itaupú Binacional de 1965 a 1989.

La *Comissão de Zoneamento* actúa en carácter experimental hasta 1960, cuando se aprueba el *Plano Piloto de Zoneamento de Uso* y su regulación (Ley nº 1875) y la comisión se formaliza con atribuciones y composición definidas. El plan divide el municipio en zonas de uso clasificadas en residencial (ZR), comercial (ZC), industrial (ZI) y rural (ZA), representadas en un mapa denominado *Plano Piloto de Zoneamento*. Las categorías en que cada zona se subdivide se representan en mapas nombrados de *Plano de Zoneamento de Unidades de Vizinhança*, aprobados por leyes propias.

“A Ley nº 1875 de 30 de março de 1960 estabeleceu ainda dois controles denominados “Taxa de Ocupação” e “Índice de Ocupação”, este último definido como a área máxima do terreno para uma unidade de habitação, importante para se controlar a densidade habitacional. O Índice de Ocupação foi posteriormente abandonado e foi introduzido na legislação o “Coeficiente de Aproveitamento”, que fixa a área total de construção no terreno e limita o volume ou a altura da edificação, mas não controla o número de unidades habitacionais autorizadas em determinado terreno, dado importante para o controle da população das unidades de vizinhança.”

(GARCEZ, 2006: 86)

Según BRAGA (1990), Prestes Maia y el grupo del recién creado Departamento de Urbanismo remarcan la importancia de la ciudad tener una zona para la industria. Asimismo, en la zonificación se prevé distintas zonas para que el comercio no se concentre solo en el centro, entre ellas algunas coincidentes con las que el PPU 1965 irá a plantear más tarde⁶⁵, como en los barrios de Portão, Mercês y Bacacheri.

El planeamiento de cada unidad vecinal, en cambio, sigue los siguientes criterios (*figura A4.06*):

- Para los límites de cada unidad se busca coincidirlos con los de cuencas fluviales, trazados de grandes vías de tráfico, espacios verdes, entre otros.
- Cada unidad tiene un plano básico topográfico, con vialidad y plano catastral.
- El mapa catastral básico se desdobra en los siguientes mapas: red viaria, red de agua y alcantarillado, líneas y puntos de transporte colectivo, edificaciones con densidades existentes y futuras (para cálculo de la población total máxima a soportarse por la

⁶⁵ Veremos este tema en el *capítulo 5* y anexo.

unidad conforme fajas de edad), mapa de los espacios verdes públicos y privados y mapas del uso existentes de las edificaciones.

- A partir de los datos analizados, se formula un Plan Regulador de la unidad vecinal, desdoblado en cinco mapas: de circulación, de distritos escolares, de ocio, de altura y ocupación de las edificaciones y de los usos del suelo.
- Un mapa resumen contiene todo el plan propuesto para cada unidad vecinal, así como la jerarquización de las obras y los medios para ejecutarlas.

El sistema viario

El sistema viario se constituye por un sistema externo compuesto de ejes viarios de pasaje y acceso a Curitiba, y de un sistema interno estructurado en vías de acceso desde el tráfico externo hacia el centro, sub-centros y zonas especiales; conexiones de los sub-centros al centro; conexiones entre las unidades vecinales; y sistema de tráfico local interno a cada unidad.

Órgano de planeamiento

El plan pone de relieve el órgano encargado de dirigir el planeamiento urbano contando con la total confianza y dependencia del alcalde. El órgano se compone de dos partes: de planeamiento, coordinación y control, subordinado directamente al alcalde; y de orientación y deliberación, con el alcalde como presidente y con personas representativas, por invitación especial del ejecutivo, en las reuniones de deliberación.

Pero, Garcez reconoce que:

“Não obstante o Departamento de Urbanismo, por meio de sua equipe própria, ter realizado uma tentativa de modernizar o processo de planejamento urbano, sentia-se falta de um plano diretor integrado, uma visão global dos problemas urbanos e suas soluções, principalmente em uma época em que ressoavam planos propostos por importantes urbanistas, como Dioxíades para o Rio de Janeiro e Lúcio Costa para Brasília.”

(GARCEZ, 2006: 94)

Así, en resumen, para adaptar el Plan Agache a las nuevas perspectivas de desarrollo del Municipio se aprueba en 1960 un *Plan Piloto de Zonificación de Uso*, que establece nueva división a la ciudad para las zonas residenciales, comerciales, industriales y rurales. También se instituye las unidades vecinales (Ley nº 1.908/60). Se definen las unidades como agrupamientos urbanos y rurales con equipamientos y servicios fundamentales a la vida de una comunidad, como: sistema viario estructurado; escuela primaria; zona verde para el ocio público y legislación para reglar el uso y la utilización del suelo. Así se estructura el municipio en 47 unidades vecinales urbanas y 5 rurales (*figura A4.06*).

Sin embargo, el crecimiento de la población y el agravamiento de los índices económicos acentúan los problemas urbanos (tales como parcelaciones irregulares, *favelas* y problemas de tráfico), creándose la necesidad de estudios y planes más amplios. Pero, más importante que todo, es remarcar que, además de la legislación y de algunos planteamientos resultantes del Plan Agache (comentados en el *capítulo 3*), esta zonificación de 1960 es la que encuentra Wilhelm y su despacho cuando inicia los trabajos del PPU 1965, y que gran parte del equipo local que prepara el material para las unidades vecinales participan de los trabajos del PPU 1965 y del PD 1966 y harán parte del IPPUC 1965⁶⁶, reforzando el carácter de continuidad y flexibilidad del proceso de planeamiento de Curitiba.

Las contribuciones de Antonio Bezerra Baltar - VI Congreso Nacional de Municipios, Curitiba, marzo de 1963.

Si el trabajo de PEREIRA (1963) que veremos a continuación, contribuye para la constitución del IPPUC, el artículo de Antônio Bezerra Baltar también publicado por el IBAM en el mismo año es un texto referencia para elaboración de planes directores. Sin embargo, es posible verificar de modo muy claro que su contenido refleja el modelo planteado por la Carta de los Andes del cual él participa directamente.

El contenido del artículo se compone de cuatro partes: una introducción con la exposición de los problemas de las ciudades pequeñas y medianas y las posibles soluciones por medio del planeamiento; una breve descripción de las crisis de crecimiento de las ciudades brasileñas; los estudios preliminares para un plan director como instrumento de control del crecimiento

⁶⁶ Véase *tabla A5.03 - Grupos de planeamiento de Curitiba*, del *anexo 5*.

urbano, con un guion de investigación urbana; y una última parte, sobre el Plan Director con sus elementos esenciales.

Así que, al contrastar el trabajo de BALTAR (1963) con el contenido de la Carta de los Andes de 1958 y con el informe del PPU 1965 (que discutiremos en el capítulo 5), es posible remarcar grandes similitudes y congruencias. Destacamos, por ejemplo, entre otros aspectos:

- El diagnóstico de la crisis de las ciudades brasileñas.
- La tesis del planeamiento progresivo de acuerdo con la dinámica de las ciudades.
- Los levantamientos recomendados.
- La similitud de constitución de los planes directores: principios, elementos componentes, normas, etc.
- El planteamiento de un órgano técnico encargado de aplicación del plan.
- El planteamiento de una comisión consultiva.

Por otro lado, también observamos la herencia de los trabajos anteriores del Movimiento E.H. y de la Carta de La Tourette (incluso del propio BALTAR, 1957).

Esto no es sorpresa, toda vez que Baltar trabaja por 15 años con Louis-Joseph Lebet, del Movimiento de Economía y Humanismo. Esta convivencia en diversos trabajos tiene una influencia fuerte en las ideas de Baltar. Él pasa a ser un de los adeptos del movimiento, teniendo coordinado varias investigaciones y planes directores elaborados por la Sociedad de Análisis Gráfica y Mecanográfica Aplicada en los Complejos Sociales (SAGMACS) - como vimos en los apartados anteriores. Elabora, en este periodo, el trabajo denominado: *Índices característicos do desenvolvimento urbano*, con el estudio de las relaciones de los espacios urbanos y sus correlaciones con las poblaciones usuarias.

“Planos-Diretores para cidades pequenas e médias do Brasil” de BALTAR (1963) es más otro artículo interesante de la revista del IBAM, fruto de un momento en que se inicia un proceso de metropolización, promovido por la crisis económica y por el éxodo rural. Cabe destacar que el trabajo se presenta en el IV Congreso Nacional de Municipios realizado en Curitiba en 1963, comprobando la divulgación de las ideas de Baltar entre el grupo de urbanistas de Curitiba.

De acuerdo con su formación, Baltar entiende que la solución de los problemas urbanos no reside más en acciones intra-urbanas o en propuestas formales, por lo tanto, trata de concentrarse en la visión regional, proponiendo el pasaje hacia un urbanismo de planes regionales. Con enfoque económico y regional, balizado por el humanismo Lebreteano, Baltar idealiza un urbanismo dirigido hacia propuestas de modificación en la base económica, industrialización, desconcentración y expansión urbana, aliado aún a un fuerte énfasis en los transportes, según LEME (1999).

BALTAR (1963) menciona la problemática de los municipios brasileños en los años sesenta, retomando los temas y análisis que ya se presenta en la Carta de los Andes, pero ahora la referencia específica es la crisis del crecimiento de las ciudades brasileñas. Acentúa la necesidad inaplazable de la planificación nacional, cuya eficiencia depende de la fundamentación, basada en una interpretación correcta del proceso de desarrollo socioeconómico, entendida y acepta por el pueblo en su conjunto; y de su aplicación coherente y continua en todas las dimensiones y a todos los niveles en que puede y debe ser aplicada como asignatura sistémica, consciente y racional, de las decisiones tomadas en nombre de la comunidad para atender progresivamente sus necesidades económicas y culturales.

En consonancia a la Carta de los Andes, apunta tres niveles de planificación: nacional, regional y local (rural y urbano). Las dimensiones en que la planificación puede ser realizada son, por lo menos, la económica, física, político-administrativa y social.

De este modo, para BALTAR (1963), al nivel nacional la actividad planeadora se ejerce de preferencia en sus dimensiones económica y política administrativa, mientras en otro extremo, al nivel local, el planeamiento es sobre todo físico y social, con base evidentemente en los datos económicos y políticos-administrativos de los planes nacional y regional.

Por consiguiente, se comprende que el planeamiento de la vida colectiva, además de ser un proceso continuo de toma de decisiones y no una visión estática de una organización ideal de la comunidad, tiene como condición de eficacia su extensión adecuada a todos los niveles y dimensiones.

Para el autor, la ciudad se presenta como un complejo de base geoeconómica, al cual el complejo sociocultural se sobrepone. La interacción entre los dos contribuye para la evolución de un tercero complejo urbano – el técnico-funcional.

El crecimiento de una ciudad depende siempre de la estructura económica y de las instituciones sociales que les sirven de base y es un hecho de adaptación que causa un proceso continuo de cambio de uso del espacio original, al cual la presencia del hombre imprime, en sucesivas etapas, resultados geoeconómicos distintos: la mata virgen o el campo primitivo transformándose en zona cultivada por la agricultura y esta dando sitio a los conjuntos cerrados de casas, a las pavimentaciones, a las redes de infraestructura, en suma, a los elementos dinámicos, múltiples y complejos de una ciudad.

Es precisamente ese proceso de cambio de usos del espacio en las ciudades brasileñas que se dejan desarrollar al sabor de intereses de grupos, al contrario de la forma planificada buscando los legítimos intereses generales de la comunidad.

Pero, quedan entonces las indagaciones: ¿En qué consiste esa planificación como instrumento de superación de la crisis de crecimiento de las ciudades? ¿Cuáles sus elementos esenciales en el caso de las aglomeraciones urbanas brasileñas de pequeñas y medianas dimensiones?

“Em primeiro lugar a planificação é um esforço sistemático de racionalidade que procura minimizar a componente emocional das decisões de interesse coletivo.

Como tal (...) é um processo contínuo de sistematização dessas decisões. Na realidade é um aspecto essencial do processo político. “Governar é escolher”, escreveu certa vez Mendes France e a planificação é nada mais que a racionalização dessas escolhas ou decisões.”

(BALTAR, 1963: 185)

Es evidente que la planificación urbana exige el conocimiento previo de la realidad existente en la ciudad, pues no se entiende pensar la distribución espacial de una realidad compleja como la ciudad sin su conocimiento detallado y tan exacto cuanto posible. Así la idea de planificación supone la base de una investigación previa profunda y amplia, capaz de dejar completamente caracterizados los fenómenos que interesan a la organización del espacio de la ciudad.

Así, bajo forma esquemática, se propone un guion para el análisis de las ciudades brasileñas de pequeño y medio porte, muy similar al presentado por la Carta de los Andes de 1958 y por Rubens Pereira en el mismo año (1963).

Resultan muy evidentes tales similitudes, cuando miramos el plan director en sus elementos esenciales según BALTAR (1963), cuando afirma que este plan urbano, como instrumento de disciplina del uso del espacio urbano y de su desarrollo armonioso, debe contener explícitamente *objetivos, principios y normas*:

- El objetivo esencial del plan es proporcionar ubicación, dimensiones y equipamientos funcionales adecuados a los espacios y órganos que rellenan las cuatro funciones urbanas, organizando la ciudad para minimizar, en el presente y futuro, los conflictos y choques entre los grupos sociales urbanos.
- Los principios a adoptarse en el planeamiento urbano pueden clasificarse en tres categorías: *básicos, normativos y técnicos*.

Los principios básicos son la igualdad de derechos de todos los grupos urbanos al bienestar material y a la ascensión espiritual de sus componentes; el derecho a la participación de todos los ciudadanos en las decisiones de interés colectivo; y la creencia en la capacidad de la ciencia y de la técnica de promover, si bien utilizadas, el bien común.

Los principios normativos determinan que consten en el plan: la ubicación de los problemas económicos en la base del planeamiento físico; la conciencia del carácter probabilista de las previsiones que lastran el plan y el principio de la progresividad de la adecuación de los medios, a los objetivos finales.

Cuanto a los principios técnicos, estos dicen respecto a la necesidad del control de la densidad demográfica en la zona urbana⁶⁷, a la zonificación del uso del espacio, a la reserva de espacio y las restricciones de uso, y a la jerarquización de las vías de circulación.

⁶⁷ Veremos que el control de la densidad demográfica en el planeamiento de Curitiba se excluye a partir del PD 1966 - Véase capítulo 5 y Tabla A5.05 - Cuadro comparativo entre el PPU 1965 y el PD 1966 del anexo 5.

- De esos principios resultan las normas generales de aplicación del plan director, que son las normas de ocupación, de utilización y de construcción, a través de las cuales se aseguran los objetivos visados. Las primeras (de ocupación) definen las relaciones numéricas entre las superficies construidas y las de terreno, y entre las superficies construidas y las libres disponibles; las segundas (de utilización) especifican los usos permitidos, prohibidos o tolerados en cada sector de la zona urbana y facilitan las reglas sobre aireación, iluminación natural, superficies mínimas y formas de las edificaciones, las reservas obligatorias de espacio circulatorio y las reglas de parcelación de los terrenos. Las últimas (de construcción) facilitan condiciones técnicas mínimas de seguridad de la estabilidad de las obras y del funcionamiento de los equipamientos mecánicos, eléctricos, sanitarios, etc.

Respecto a los elementos componentes del plan director estos deben comprender necesariamente los siguientes elementos:

- Una memoria justificativa en la cual la investigación previa sea presentada y analizada, resultando en conclusiones formuladas explícitamente bajo la forma de hipótesis de trabajo del plan director.
 - Un conjunto de dibujos técnicos que definen:
 - La zonificación de uso y de densidades.
 - El sistema viario (circulación urbana e interurbana).
 - La sistematización de los espacios libres de recreación, de reserva y de separación física.
 - La ubicación y predimensionamiento de los servicios públicos.
 - Una programación de obras públicas con esquema de financiación de:
 - Ampliación de servicios existentes.
 - Apertura de vías y espacios libres.
 - Solución de problemas locales específicos.
 - Una legislación:
 - Institucionalizando las normas.
 - Reglamentando los cambios de uso de los edificios y terrenos.
 - Reglamentando la parcelación de la tierra.
 - Reglamentando la ocupación del espacio y las construcciones.
 - Aprobando el plan director y determinando las condiciones de su revisión periódica.
-

Ese conjunto de documentos legales y técnicos, toda vez debatido con los ciudadanos en sus asociaciones de clase o de barrio y aprobado por los poderes públicos, constituye el instrumento de trabajo del gobierno municipal, a ser utilizado por un órgano técnico encargado de su aplicación, bajo la vigilancia de una comisión consultiva de que participen efectivamente las más expresivas y activas asociaciones.

Como instrumento de trabajo, el plan director así concebido y estructurado puede proporcionar al gobierno de las pequeñas y medianas ciudades brasileñas los medios adecuados para asegurar su crecimiento en condiciones de equilibrio y armonía.

Método de Planeamiento Municipal (las etapas de trabajo: plan económico, social y físico) - PEREIRA (1963)

Para PEREIRA (1963) el factor económico es el principal determinante del desarrollo municipal. Antes de cogitarse la preparación de los planes sociales (enseñanza, salud, etc.), territoriales (urbanos y rurales) y administrativos (programas de gobierno, presupuestos, etc.), hay que relacionar las metas para el desarrollo económico. Particularmente, debe promoverse un levantamiento general de los recursos locales – naturales, humanos y tecnológicos – y un estudio de las relaciones e interdependencias del desarrollo local con el regional (la región natural, el Estado y la Unión).

Las metas locales deben ser encuadradas en las metas regionales o de otro rango superior. En el caso de estas últimas no existan, las implicaciones regionales deben ser pensadas para que el desarrollo municipal no sea planeado en desacuerdo total o parcial con la vocación de la región, vocación esta que, tarde o temprano será traducida en Planes Regionales de Desarrollo⁶⁸.

⁶⁸ Este fue el caso de Curitiba toda vez que en la época de la elaboración del PPU 1965 no había un plan regional. El intento de implantarse un plan metropolitano va a surgir con el *Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba* – PDI de 1978 de la COMEC (*Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba*), considerado como el primer documento a abordar los temas de desarrollo regional. En 2006, se publica un segundo plan con el mismo título.

Así, con base en las metas económicas establecidas se preparan, en una segunda etapa del proceso, planes para los diversos sistemas institucionales del Municipio, racionalizando de esta forma el desarrollo sociocultural de las comunidades.

Con base en los planes económicos y sociales es posible a los arquitectos desempeñaren con seguridad sus tareas de componer los planes territoriales, distribuyendo armónica y racionalmente, zonas para las diferentes funciones humanas, y constituyendo núcleos y sectores para actividades bien definidos. La circulación urbana y regional será también estudiada y planeada. El resultado de esta etapa del trabajo será el plan de desarrollo territorial (físico) de las zonas urbanas de la ciudad, de las villas y de los centros rurales⁶⁹.

La tarea siguiente es proyectar los equipamientos y servicios públicos para los varios sectores (residenciales, de trabajo y de actividades institucionales), propuesto por el plan territorial. Compete a esta etapa la preparación de proyectos para distribución de agua, alcantarillados, sistemas de transporte colectivo y sistema para abastecimiento de géneros alimenticios (mercados central y distrital, cinturón verde, silo, etc.). En Curitiba esta etapa se produce mediante los planes complementares de los años setenta.

Finalmente, la implementación de los planes se hace mediante la adopción de una legislación que alcanza todos los sectores planeados y depende aún de la consecución de reformas administrativas y tributarias que permitan la elaboración de presupuestos y programas de gobierno encuadrados integralmente en las metas fijadas por los planeadores sectoriales. Notamos parte de esta orientación en los contenidos de los “Capítulo III – Estructura para la elaboración del Plan Director” y “Capítulo IV – Programas de Acción” del PPU 1965, así como en el contenido de su apéndice, con el planteamiento de un anteproyecto de ley de Plan Director de Curitiba.

Ubicación del órgano de planeamiento en la estructura administrativa municipal

Respecto a la constitución de una oficina técnica para gestionar el planeamiento, PEREIRA (1963: 277) es categórico:

⁶⁹ Veremos en *capítulo 5* que este racionamiento se aplica de modo parcial en Curitiba. La elaboración del PPU 1965 no se inicia por planes económico-sociales, sino por estudios socio-económicos, en particular, en el contenido de su capítulo I - con los diagnósticos socio-económicos de Curitiba.

“Para cuidar do planejamento municipal deve ser constituído um Escritório Técnico de Planejamento em nível do gabinete do Prefeito.”

La ubicación de la oficina técnica junto al gabinete del alcalde se justifica por cuenta de los siguientes factores:

- Los planeadores deben ser colaboradores directos, efectivos y permanentes de los alcaldes. Es fundamental instituirse una mentalidad planeadora en las administraciones municipales. El alcalde debe ser asesorado por los planeadores para solución de los problemas que enfrenta cotidianamente.
- El planeamiento no se encuadra en las actividades tradicionalmente definidas como actividad medio o actividad fin de la estructura burocrática municipal.

Es considerado un equívoco corriente ubicar el órgano de planeamiento en el sector de obras públicas del municipio, consecuencia de la comprensión inadecuada que se tiene del problema de planeamiento municipal, toda vez que las obras públicas representan apenas uno de los sectores municipales pendientes del planeamiento.

De esta manera, el planeamiento integral del municipio exige una cierta independencia entre la oficina técnica y los otros órganos de los ayuntamientos. En cambio, la integración entre la oficina técnica y otros sectores administrativos se desarrolla a través del propio alcalde o de su gabinete. Veremos en capítulo 5 que de este modo será creado el IPPUC de Curitiba en 1965.

Estructura interna de la Oficina Técnica de Planeamiento

Para establecer directrices concretas para la estructuración de la oficina de planeamiento, el trabajo de Pereira adopta como base un municipio dotado de acentuadas características de atracción socio-económica para una pequeña región o grupo de municipios - una ciudad con tendencias metropolitanas, abrigando instituciones y servicios suficientes para atender las necesidades socioculturales de las poblaciones de los municipios de su zona de influencia. La oficina de planeamiento es la que supervisa el planeamiento de todos los municipios vecinos.

Sin embargo, esa organización no dispensa la instalación de una pequeña oficina de planeamiento en cada uno de los Ayuntamientos, cabiendo, además de las tareas cotidianas

de planeamiento, la ejecución de trabajos solicitados por la Oficina Técnica Regional. Ésto posibilita encontrar soluciones armónicas e integradas para los problemas comunes de la región.

ORGANIGRAMA DE LA OFICINA TÉCNICA
(PEREIRA, 1963)

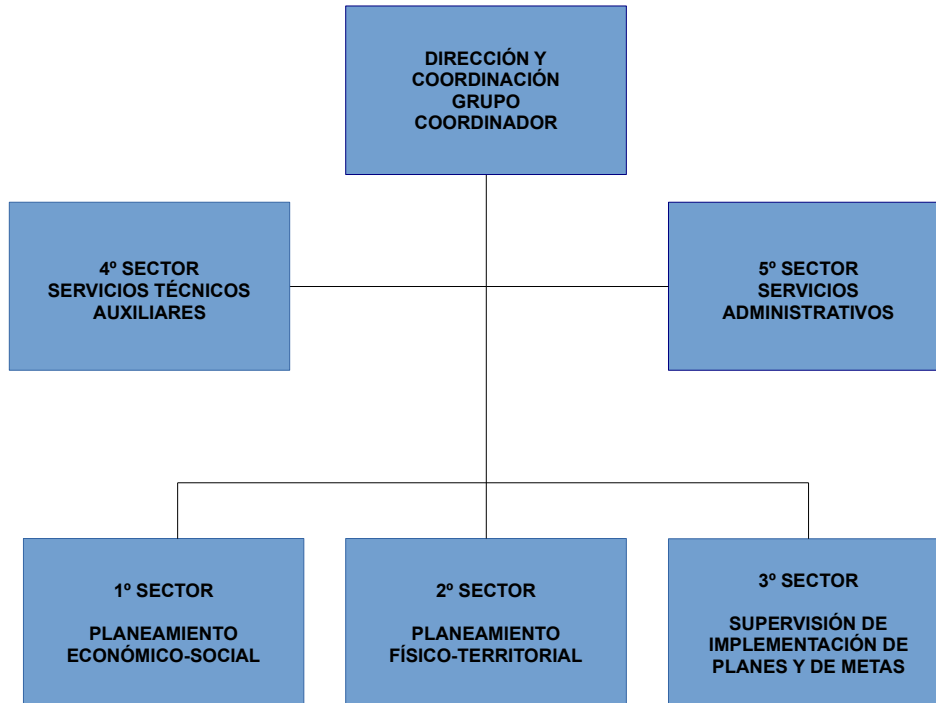


Figura A4.07 - Organigrama de la Oficina Técnica de PEREIRA (1963), reelaboración: Francisco Rosa, 2015. Fuente: PEREIRA, 1963.

Para el caso de agrupamiento de municipios buscando la constitución de una Oficina Regional, sería necesario crear una entidad o asociación regional que facilitara cobertura a los trabajos. Pero, esto no dispensaría que cada municipio tuviera su propio Consejo de Desarrollo y también una pequeña Oficina Técnica para asesorar la Regional en las tareas locales de planeamiento.

PEREIRA (1963) resalta que no cabe en su trabajo un examen detallado del marco nacional respecto al planeamiento municipal, sin embargo, observa que se hacen necesarios estudios para el establecimiento de zonas metropolitanas, apoyados en un esfuerzo de la Unión y de los Estados, buscando la cooperación entre los municipios en la organización de oficinas regionales.

Inicialmente, se acredita que los equipos de las Oficinas Técnicas Regionales deben ser compuestos, esencialmente, por cuatro profesionales: un arquitecto, un economista, un ingeniero y un científico social. Las tareas complementarias, en los sectores de agronomía, geografía, legislación y otros, se ejecutan mediante elementos locales (de los municipios) o por Universidades e Instituciones Estatales y Federales. Pero la experiencia es lo que determinará alteraciones en la composición inicial propuesta⁷⁰.

La Oficina Técnica de Planeamiento contiene esencialmente cinco sectores (*figura A4.07*). La integración entre los trabajos de los sectores debe depender no sólo de reuniones formales de un grupo coordinador, sino basarse en el contacto permanente entre los varios técnicos.

1º Sector - Planeamiento Económico-social

El primer sector se refiere al levantamiento de informaciones y formulación de planes y metas, relacionados con los aspectos económicos y sociales del desarrollo municipal. Los técnicos de este sector son responsables por los trabajos referentes a las metas para el desarrollo económico y a los planes para el desarrollo de las instituciones sociales del Método de Planeamiento Municipal anteriormente descrito.

Las agencias municipales de Estadística del IBGE (*Instituto Brasileiro de Geografia*) deben ser incorporadas a este sector mediante convenio o acuerdo. Esta integración y profundización entre aquél órgano y la administración local no puede quedarse a cargo de un agente local de estadística, sin formación cultural adecuada para desempeñar el nuevo encargo. Es preciso que tal sector sea orientado por economista y tenga también en sus cuadros un experto en temas sociales.

2º Sector – Planeamiento Físico y Territorial

Este sector es responsable por la preparación de los Planes Directores (físicos-territoriales) de las zonas urbanas de las ciudades, villas, y centros rurales. Queda a cargo de este sector la elaboración de los trabajos referentes a los planes territoriales y de equipamientos físicos.

⁷⁰ Vimos anteriormente, por ejemplo, las tareas de cada profesional según SAGMACS (1958-1959) para Belo Horizonte.

Las investigaciones necesarias para la elaboración de los Planes Directores deben ser realizadas por los propios técnicos de este sector. En la preparación de estos planes es fundamental que se consideren los estudios socio-económicos, así como las determinantes físicas naturales, levantadas y ordenadas por el sector de servicios técnicos auxiliares (particularmente referentes a la topografía, clima, etc.).

La dirección del planeamiento físico-territorial se debe encargar a un arquitecto, toda vez que este técnico posee formación cultural adecuada para la composición de tales planes.

3º Sector – Supervisión y control de la implementación de los planes

Es el sector encargado de acompañar la implementación de los planes físicos y de supervisar la consecución de las metas económicas y sociales proyectadas. Este sector es responsable por elaborar todos los estudios referentes a la legislación y programas financiero-administrativos.

“Na medida em que os planos forem se implantando, dificuldades imprevistas determinarão novas diretrizes. Tais diretrizes serão básicas para futuras revisões e para a reformulação das propostas iniciais. Tais diretrizes, captadas no contato com a realidade, deverão ser transmitidas, portanto, aos setores de planejamento econômico-social e territorial.”

(PEREIRA, 1963: 281)

Algunas de las tareas específicas del 3º sector son:

- Colaborar en la elaboración de Programas de Gobierno (presupuestos plurianuales).
- Organizar un servicio municipal de Acción Comunal en los barrios urbanos y en los distritos rurales, en el sentido de desarrollar las comunidades, integrando sus poblaciones en cooperativas o asociaciones de barrios para la solución de los problemas comunes y coordinando la acción de estas poblaciones con la de los poderes públicos⁷¹.
- Colaborar con el órgano de catastro y de aprobación de proyectos de construcciones y parcelación, en la interpretación de las normas urbanísticas propuestas por los planeadores. Recoger de aquel órgano informaciones de orden práctica, indispensables a

⁷¹ Notamos, sobre todo en este tema, las fuertes influencias del Movimiento Humanismo e Economía de Lebrét de las décadas anteriores. También encontramos tales recomendaciones en VIOLICH (1963b).

la actualización de los planes y de las normas. Acompañar, particularmente, la aplicación de las determinaciones sobre zonificación, preparando estudios para las modificaciones o revisiones que sean solicitadas al **Consejo del Desarrollo Municipal** (v. abajo), por personas o entidades privadas. Estos estudios deben ser preparados en colaboración con los técnicos responsables del planeamiento físico-territorial.

4º Sector - Servicios técnicos auxiliares

Este sector se encarga de la organización de la biblioteca y del archivo técnico especializado para uso de la Oficina Técnica de Planeamiento. Incontables publicaciones pueden ser obtenidas por solicitud a las instituciones u órganos que trabajan en el campo del planeamiento. Un servicio eficiente y organizado puede mantener contacto permanente con municipios brasileños y de otros países, para intercambio de publicaciones y de material técnico.

La biblioteca y el archivo técnico, desde que cuidadosamente organizados, pueden ser extremadamente útiles también para los funcionarios de otros órganos de la administración municipal.

Es de responsabilidad de este sector de la Oficina Técnica promover todavía el levantamiento de los elementos básicos para el planeamiento. Tales levantamientos, en función del grado de especialización que estén involucrados y de la transitoriedad de los trabajos exigidos, deben ser efectuados por instituciones expertas particularmente contratadas (empresas privadas, órganos de los gobiernos estatales y federales u otros). Es de responsabilidad del sector de servicios técnicos auxiliares solamente el archivo y la ordenación sistemática de tales levantamientos, con vistas a su utilización por los diversos sectores de planeamiento.

5º Sector - Servicios administrativos

Este sector tiene el encargo de ejecutar los servicios rutinarios de secretaría, contabilidad, etc. Sus responsabilidades deben incluir también la preparación de informes sobre el planeamiento (con gráficos, planos, etc.) para ser divulgados por el servicio de relaciones públicas municipales.

Dirección y coordinación.

La coordinación de los trabajos de la Oficina Técnica de Planeamiento resulta bajo la responsabilidad de un grupo coordinador, constituido por los propios técnicos de los varios sectores de la oficina.

Relaciones externas de la Oficina Técnica de Planeamiento Municipal - Consejo de Desarrollo Municipal

Para PEREIRA (1963: 284) y siguiendo las orientaciones de lo que designamos como quinto aspecto de la Carta de la Tourette (T4) y sexto de la Carta de los Andes (A6):

"É preciso evitar que o processo de planejamento seja feito por uma cúpula tecnocrata fechada, e impedir que as proposições a serem feitas, traduzam apenas os interesses de uma classe dominante (...)."

En este sentido se plantea la creación del **Consejo de Desarrollo Municipal**, que debe ser una representación democrática de toda la población, incluyendo representantes de la industria, comercio, clases liberales, líderes sindicales y otros representantes de las clases proletarias urbanas y rurales⁷².

Como hemos visto anteriormente, la oficina técnica debe mantener relaciones permanentes con otros órganos de la administración municipal. Además, la oficina necesita de una colaboración efectiva por parte de la población del municipio proporcionada por un consejo de desarrollo municipal. La organización del consejo, así como la caracterización de sus objetivos, se reconocen en un anteproyecto de ley (*tabla A5.04 del anexo 5*). Los objetivos visados con la creación del consejo son, en resumen, los siguientes:

- Permitir que las ideas de planeamiento sean llevadas a todos los estratos de la población, sin excepción, a través de sus líderes y representantes de clase.
- Permitir que la opinión de las poblaciones llegue a los técnicos indicándoles democráticamente rumbos consonantes con las expectativas y con los deseos populares.

⁷² Como Pereira trabaja en el CPEU, era de esperarse que además de la propia Oficina Técnica, encontraríamos más un elemento similar al planteado por la Cartas de los Andes y desarrollado por el CPEU como Consejo de Desarrollo, su Comisión de Planeamiento.

Además del consejo, se plantea la constitución de una **Asesoría Técnica** compuesta por expertos que puedan dar alguna contribución al proceso de planeamiento, tales como: el abogado del Ayuntamiento; el agrónomo regional; el médico del Puesto de Salud; ingenieros, arquitectos, topógrafos y otros técnicos expertos en temas relacionados con el planeamiento territorial; y hasta profesores de geografía, historia natural y ciencias sociales (historia, sociología, pedagogía, etc.) de las escuelas locales, entre otros. Vimos esta misma estructura de Consejo de Desarrollo y Asesoría Técnica en el organigrama del Plan Preliminar de São José dos Campos del CPEU de 1961 (*figura A4.04* y su nota).

De este modo podemos remarcar, a partir de los planteamientos de PEREIRA (1963), que el Consejo de Desarrollo Municipal, además de contribuir para la creación del órgano específico de planeamiento – la Oficina Técnica, es una pieza fundamental para alcanzarse los objetivos mayores en el proceso de planeamiento pretendido, entre ellos: participación democrática del proceso; orientación de las alteraciones necesarias a lo largo del tiempo de la planificación; creación de una mentalidad de planeamiento en la comunidad; garantizar que el proceso de planeamiento sea más importante que el propio plan; buscar soluciones realistas, factibles y de acuerdo con un contexto local específico, entre otras.

Órgano de Catastro y Aprobación de Proyectos

La situación en que se encuentra la mayoría de los ayuntamientos brasileños, cuanto a sus sectores de catastro y aprobación de proyectos, en el inicio de los años sesenta, es en resumen la siguiente:

- Pocos municipios poseen catastros inmobiliarios organizados. Cuando existe tal servicio, el órgano responsable correspondiente se ubica, de una manera general, de forma inadecuada dentro de la estructura administrativa local.
- Pocos municipios están capacitados y equipados para aprobar proyectos de construcciones y parcelaciones con recursos propios. La mayoría de los órganos municipales que aprueban proyectos están subordinados a los departamentos o secciones encargadas de las obras públicas. Generalmente, tal inadecuación funcional se debe a la existencia de un único ingeniero (u otro técnico especializado) en el Ayuntamiento.
- La fiscalización de obras o de parcelaciones privadas casi no existe. En los pocos casos que hay un servicio organizado para tal finalidad, la fiscalización de obras se confunde

generalmente con otras tareas fiscales de la alzada municipal, hecho que casi siempre contribuye para una desorganización del servicio y funcionamiento inadecuado.

La propuesta presentada por el autor pretende una racionalización de estas tareas, reuniéndolas en un único órgano y haciéndolas independientes de los sectores de obras públicas de los ayuntamientos.

Estructuración del órgano de Catastro y Aprobación de Proyectos y sus relaciones con los sectores administrativos

Compete al Sector de Catastro de Inmóviles ejecutar el levantamiento catastral del Municipio y mantener el registro de inmuebles actualizado mediante integración permanente con el sector de aprobación de proyectos. También los sectores de servicios de aprobación, fiscalización y permisos de obras y parcelaciones están relacionados íntimamente con el sector de registro catastral de estas mismas obras y parcelaciones.

El órgano de catastro y aprobación de proyectos debe tener cuatro funciones básicas: catastro de inmuebles; aprobación de proyectos de construcciones y parcelaciones; fiscalización de construcciones y parcelaciones; y permisos.

De esta manera se proponen reuniones de las cuatro funciones dentro de un mismo órgano administrativo, que facilita informaciones básicas para los demás sectores de la administración municipal. Estas informaciones son útiles para la Oficina Técnica, para orientar los servicios jurídicos y para las obras públicas en sus procesos de expropiaciones, etc. Esta utilización múltiple de informaciones catastrales por los diferentes órganos de la administración municipal justifica el planteamiento de reunir tales informaciones en un único órgano independiente.

La Aprobación de Proyectos de Construcciones y Parcelaciones debe obedecer, entre otras determinaciones, las posturas exigidas en el Código Urbanístico y las propuestas por la Oficina Técnica de Planeamiento.

De este modo, podemos concluir a partir de los planteamientos de PEREIRA (1963) que el órgano de Catastro y Aprobación de Planos es vital para el control de calidad de la producción

privada de las ciudades. No basta establecer la estructura general y las normas de las ciudades, se hace necesario garantizar que ellas sean construidas con un mínimo de calidad, todavía más cuando la mayor parte de la producción de las ciudades están en las manos de la iniciativa privada. O sea, de un lado hay que establecerse lo que se pretende para las ciudades (mediante normas, planes, leyes, etc.), de otro, el control de calidad necesaria para garantizar el diseño deseado (control y gestión del catastro y aprobación de proyectos privados y públicos).

Podemos verificar la clara influencia de estos planteamientos en el informe del PPU 1965, cuando se recomienda que el Departamento de Urbanismo se capacite y cuente con equipo necesario para dos divisiones básicas: la de Aprobación y Catastro y la de la Oficina del Plan (*capítulo 5 y anexo 5*).

El Código Urbanístico

PEREIRA (1963) también hace recomendaciones respecto al código urbanístico que debe contener, esencialmente, tres grupos de leyes y normas:

- Legislación y normas sobre construcciones, abarcando dispositivos sobre condiciones constructivas de obras (relativas a seguridad, tipos de materiales, etc.), así como sobre las condiciones de su habitabilidad (relativas a salubridad, tamaño de los ambientes, etc.).
- Legislación y normas sobre parcelaciones, delegando a los municipios la responsabilidad de aprobar y fiscalizar la ejecución de parcelaciones, en función de las necesidades reales del desarrollo del municipio. Se recomienda una integración muy intensa entre el órgano de aprobación de proyectos y el sector de supervisión de la implementación de los planes de la Oficina Técnica de Planeamiento.
- Legislación y normas para zonificación, reconociendo el uso permitido en cada parcela y en cada edificación de las zonas urbanas de las ciudades, villas y centros rurales del Municipio. La delimitación de las zonas destinadas a los diferentes usos debe ser propuesta por la Oficina Técnica de Planeamiento y adoptada oficialmente mediante decreto ejecutivo (desde que este procedimiento sea autorizado previamente por el órgano legislativo municipal). Esta manera de implementar la zonificación permite una mayor flexibilidad en la revisión de los límites de las zonas⁷³, revisión esta dictada por

⁷³ Veremos en el *capítulo 5* que la Zonificación de 1975 de Curitiba adoptará esta estrategia con la incorporación de los llamados Sectores Especiales en la zonificación de la ciudad.

circunstancias imprevisibles del desarrollo municipal y que deben ser concretadas solamente después de examinadas y aprobadas por los Consejos de Desarrollo locales. Solicitaciones de alteraciones para los límites de las zonas o para modificar el uso de determinadas parcelas o propiedades, pueden ser encaminadas directamente por los interesados (personas o entidades privadas) al Consejo de Desarrollo Municipal. La Oficina Técnica de Planeamiento asesorará el Consejo de Desarrollo en tales cuestiones.

La fiscalización y el permiso de construcción y parcelación deben realizarse de acuerdo con la Oficina Técnica de Planeamiento y con el sector de obras públicas del Ayuntamiento, compartiendo las zonas urbanas y rurales en distritos para obtenerse una mayor racionalización en los trabajos.

Tras esta presentación, podemos remarcar que el trabajo de PEREIRA (1963) amplía algunos aspectos de la concepción básica de la Carta de los Andes analizada, sobre todo en los temas de los organismos de planeamiento y en parte el PGU, y que esta publicación va a colaborar en la estructuración del Sistema de Planeamiento de Curitiba de 1965 a 2004 de manera significativa.

Sin embargo, cuando comparamos la obra de PEREIRA (1963) con los contenidos de las publicaciones del CPEU, remarcamos un ligero cambio de foco respecto a los organismos de planeamiento de la Carta de los Andes. Para el centro el tema se abarca desde la perspectiva de una organización comunitaria, mientras PEREIRA (1963) lo mira desde una organización administrativa, dando mayor énfasis y estructuración al órgano técnico (la Comisión y Oficina Técnica) que al órgano representativo participativo (la Comisión del Plan o Consejo de Desarrollo). También cabe observar que la obra de PEREIRA (1963) trata específicamente de planeamiento municipal, haciendo referencia al metropolitano de modo muy resumido. Veremos en los próximos capítulos, que estas características también se presentan en el planeamiento de Curitiba.

La ciudad para el peatón, los planteamientos de Robert Shaw – Reconstrucción del centro de las ciudades, 1961 / 1964

Otro artículo de la revista del IBAM que aparentemente repercute en la constitución del PPU 1965, es el trabajo de Robert Shaw. Notaremos la influencia de los planteamientos de SHAW (1964)⁷⁴ respecto a la descongestión de las zonas centrales históricas y de la peatonización de sus vías, mediante la creación de un anillo central expansible y de las vías de sentido único. Vimos en el capítulo anterior que Agache plantea la avenida perimetral 0 para evitar el tráfico de vehículo en la zona central. El concepto de liberación de las zonas centrales para el uso y disfrute del peatón se adopta claramente en Curitiba mediante el PPU 1965 y, a continuación, por el PD 1966, así como la idea de preservación de la memoria cultural (arquitectónica, urbanística, etc.) de estas zonas.

En el trabajo inicialmente presentado en el Coloquio sobre Urbanismo realizado en Lisboa, en marzo de 1961, y posteriormente publicado en la revista del IBAM en 1964, Robert Shaw explica respecto a la diferencia fundamental entre la ciudad del pasado, presente y futuro – anteriormente la ciudad ha sido construida para el hombre y su caballo, pero en el presente ella tiene de ser edificada para el hombre y su vehículo motorizado.

SHAW (1964) afirma que en muchas ciudades de los EE.UU. el automóvil se hace incompatible con las zonas centrales causando su deterioro. En Los Ángeles, Dallas y otras ciudades importantes, la parte del centro dedicada a negocios decae para cerca de un tercio en sólo seis años, desde 1948 hasta 1954, debido a su creciente inaccesibilidad por la congestión del tráfico. Uno de los resultados de esto es el desarrollo de grandes centros comerciales suburbanos, más accesibles.

El autor cree que, caso el centro de la ciudad no se rehabilite de una manera substancial, este tiende a perder inevitablemente su nivel de actividad comercial en beneficio de los suburbios y de otras ciudades próximas.

Hay que decidir lo que es mejor para la ciudad como un todo – planear más centros comerciales suburbanos o mantener la concentración de negocios en el centro de la ciudad; o

⁷⁴ SHAW, Robert – “Reconstrução do centro das cidades”, Río de Janeiro, *Revista do Instituto Brasileiro de Administração Municipal*, nº 66, septiembre - octubre de 1964, pp. 336-343.

aún intentar planear crecientes instalaciones suburbanas simultáneamente con condiciones mejoradas en el centro. Para el mantenimiento de las actividades del centro de la ciudad quedan dos alternativas: rehabilitarlo totalmente o encontrar alguna manera de aliviarlo del vehículo motorizado, haciendo lo posible para aprovechar lo que allí existe.

SHAW (1964) presenta una sugerencia para el desarrollo de los centros de las ciudades por fases, un proceso racional y práctico. La primera fase es libertar los centros de las ciudades de todo el tráfico que no tenga realmente que pasar por allí – el tráfico de pasaje. Muchas ciudades tienen todavía una gran cantidad de este tipo de tráfico, simplemente porque crecieron alrededor de cruces de carreteras.

El autor propone la utilización de vías circulares alrededor del centro, por combinación de calles existentes y nuevas. Pero, a diferencia de los planteamientos de los planes radiocéntricos (como el Plan Agache), el trazado del anillo no debe limitar la zona central, al contrario, debe permitir una posible expansión comercial posterior. El anillo constituye un sistema de vías de sentido único. Podemos apuntar esta idea de anillo central con crecimiento expansible y vías de sentido único en el informe del PPU 1965 y el en contenido del PD 1966 (*figuras 5.04 y 5.11 del capítulo 5*).

Otra condición requerida para el éxito de la remodelación del centro es el establecimiento de aparcamiento adecuado para los coches, al nivel de la planta baja o en edificios de varias plantas. En muchas ciudades el espacio detrás de las tiendas (en el interior de manzanas) raramente se utiliza. Es posible ubicar allí los aparcamientos, cerca de las tiendas.

Estos tres aspectos – anillos de circulación, sistema de vías de sentido único y aparcamiento para coches – constituyen una primera fase y también están presentes en el PPU 1965.

En la fase siguiente el objetivo es la remoción de los vehículos de todas las calles comerciales, estableciendo acceso de servicio por detrás de las tiendas. Recordando aún que en muchas ciudades más antiguas las aceras poseen una anchura inadecuada, el autor propone crear una zona central exclusivamente destinada a peatones (o varias células peatonales, de acuerdo con el tamaño de la ciudad).

Las ventajas del método presentado, según su autor, son las siguientes: descongestionar el centro de las ciudades; evitar grandes expropiaciones para remodelar el centro, ahorrando grandes inversiones públicas; permitir a la iniciativa privada condiciones de remodelar sus propiedades cuándo y cómo deseen, de acuerdo con el plan aprobado; y preservar mucho del carácter existente en el centro de la ciudad.

Sin embargo, nada hay de novedoso en centros comerciales exclusivos para peatones. De hecho, esta es la forma más antigua de comercio en el mundo. De cierto modo, debe intentarse restaurar para el hombre el ambiente natural, donde aquél pueda desplazarse con seguridad y de forma conveniente, absolutamente libre del ruido, accidentes y deterioros causados por el automóvil. En los años sesenta, el acceso exclusivo de peatones a los centros comerciales ya había sido intentado en Gran Bretaña y probado ser un gran éxito con señales de que este tipo de trazado sería cada vez más corriente en el futuro.

Respecto a la vida diurna y nocturna del centro, el autor comenta la necesidad de aumentar (o mismo restablecer) el número de viviendas allí para ayudar a mantenerlo vivo por la noche.

Sobre los medios de llevar a cabo las mejoras necesarias, el autor sugiere el establecimiento de un *trust* comprendiendo la autoridad local y grupos privados de constructores. Ese *trust* puede comprar todas las propiedades necesarias para el programa de rehabilitación (pero sólo donde sea estrictamente necesario), preparar los planes y vender los locales donde se ejecutarán las remodelaciones de acuerdo con el plan, por constructores privados, o por la propia organización del *trust*.

SHAW aún argumenta que un esquema tridimensional global es indispensable para una rehabilitación conveniente de la zona central. Como los centros deben ser replaneados y reconstruidos dentro de una visión de conjunto, parece esencial conseguir alguna unidad de propiedad.

4.7. Confrontación con los principales urbanistas

Como se ha explicado en el *capítulo 4*, en este apartado realizamos la confrontación del grupo de principios y conceptos sistematizados con las ideas de lo que consideramos los principales urbanistas del período investigado. Estos análisis se resumen en la *tabla 5.01 del capítulo 5*. Este contenido da soporte a las conclusiones registradas en el apartado 4.3.2. del mencionado capítulo. También se remarca, en algunas ocasiones, la similitud de ideas de los profesionales investigados con los *conceptos y planteamientos heredados (capítulo 3, tablas 3.05 y 3.06)*

Aprovechamos y repasamos los principales preceptos de la Carta de La Tourette de 1952 (*tabla 4.03 del capítulo 4*):

- T1 – Equilibrio entre desarrollo económico y desarrollo humano. Enfoque humanista.
- T2 – Participación de la población en el proceso de planeamiento y actuación desinteresada de las administraciones públicas.
- T3 – Utilización óptima de los recursos pensando en las necesidades actuales y de las futuras generaciones; e inclusión del análisis de los impactos de la ordenación sobre el medio urbano y natural.
- 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 instrumento 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.
- 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.
- T13 – Medidas jurídicas y legislativas de la planificación.

Como hemos visto, estos principios fundamentan y se centran en la planificación territorial - *Aménagement du Territoire*. A su vez, la Carta de los Andes, que representa de alguna manera la evolución y la adaptación de las ideas de la Carta de La Tourette a la realidad latinoamericana, desarrolla los siguientes temas (*tabla 4.05 del capítulo 4*):

- 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.
 - 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.
-

- A10 – Adopción de principios claros de planificación.
- A11 – Adopción de plan preliminar, plan piloto o plan previo con orientación global 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.
- A14 – Medidas jurídicas y legislativas de la planificación.
- A15 – Plan General Urbano (PGU).

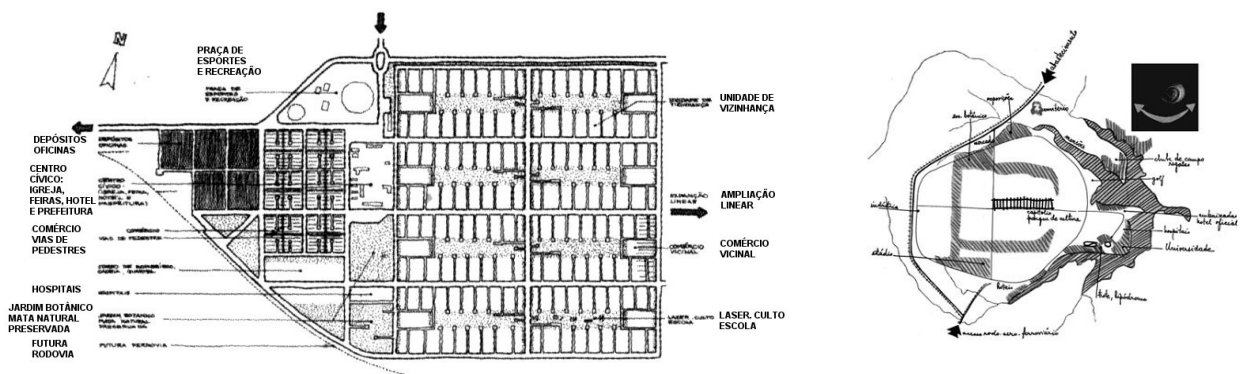
Además, al desarrollo de temas ya planteados en la Carta de la Tourette, la Carta de los Andes facilita nuevas aportaciones con guiones para implementar el órgano de planeamiento y el plan general de ordenación. La Carta aún presenta contribuciones novedosas cuanto a comunidades rurales, fondos para realizar obras públicas, contribuciones de mejoría y reserva de terrenos para programas de vivienda pública.

4.7.1. Confrontación con las ideas de Jorge Wilhelm⁷⁵

- T1 y A1 - Equilibrio entre desarrollo económico y desarrollo humano. Énfasis en el factor humano (el humanismo).
- A3 – Enfoque en la problemática específica de las ciudades latinoamericanas y búsqueda de soluciones locales.
- A6 – Apuesta por el planeamiento como instrumento de desarrollo de los países en Latinoamérica.

⁷⁵ Jorge Wilhelm, nace en 1928. Se diploma en 1952 por la Facultad de Arquitectura de la Universidad Mackenzie en São Paulo. Participa del Concurso para el Plan Piloto de Brasilia (1957) y es responsable por más de 20 planes urbanísticos, entre los más importantes tenemos: Curitiba (1965), Joinville (1965), Osasco (1966 y 2001), Natal (1967), Goiânia (1968), São José dos Campos (1969), Guarulhos (1969), Paulínia (1970), Campinas (1970), São Paulo (2001) entre otros. Ocupa cargos públicos como Secretario de Economía y Planeamiento del Estado de São Paulo (1975 a 1979), Secretario de Planeamiento del Municipio de São Paulo (1983 a 1985), Secretario de Estado del Medio Ambiente de São Paulo (1987 a 1991), presidente de la EMLASA (*Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S. A.*), donde elabora el Plan Metropolitano de la Gran São Paulo – 1994-2010 (1991 a 1994). Publica las siguientes obras: *Urbanismo no Subdesenvolvimento* (1969), *O Substantivo e o Adjetivo* (1976), *Projeto São Paulo* (1982), *Espaço e Palavras* (1985), y *O Planejamento para o Desenvolvimento* (seminario en Bogotá, SIAP, 1985), entre otros. Ha sido representante brasileño en la Comisión de Urbanismo de la Unión Internacional de Arquitectos (UIA). En 1986, es nombrado miembro del CNDU (*Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano*) y del Consejo del BNH (*Banco Nacional de Habitação*) - IPPUC, 1990 y WILHEIM, 2003.

Wilheim, desde sus primeros trabajos urbanísticos para ciudades nuevas, el plan para una ciudad en el Estado de Mato Grosso llamada de Angélica (*figura A4.08*) en 1954 y la propuesta para el Concurso Público de Brasília en 1956 (*figura A4.09*), considera que las tesis de la urbanística moderna, así como de la urbanística inglesa y sus ciudades jardines, no tienen mucha relación con la creación súbita de una ciudad en la mata brasileña. Las tesis generadas por siglos de crecimiento orgánico a partir de los burgos medievales europeos tampoco ayudan. Según el propio Wilheim, en su búsqueda de modelos para su trabajo, encuentra la respuesta en los planteamientos de Pierre Mombeig⁷⁶, un geógrafo francés que estudia el nacimiento y crecimiento de las ciudades pioneras del oeste paulista. Wilheim parte así para el análisis de esas ciudades en la franja pionera, en la “boca” del *sertão* (agreste), buscando entender el establecimiento de ciudades no coloniales en Brasil.



Figuras A4.08 y A4.09 - Plan de Angélica, ciudad planeada para 15.000 personas en 1954 (izquierda), fuente: WILHEIM, 2003:34. Propuesta para el Concurso Público de Brasília, 1956 (derecha). El "caracol urbano": descentralización, integración, continuidad urbana y unidades residenciales, fuente: WILHEIM, 2003:36.

Con eso, plantea algo bastante desafiador, desarrollar la capacidad de leer ciudades y captar el espíritu del lugar para lanzar hipótesis de futuro donde los habitantes y sus gobernantes puedan antever un camino de superación de los problemas y reconocer su ciudad. Además, busca adecuar la metodología de elaboración de planes a cada ciudad resultando en propuestas diversas, no estandarizadas.

Para confirmar esto, Wilheim busca presentar en sus planteamientos el cuidado en "*adequar a cada cidade o modus faciendi a metodologia de elaboração do próprio plano*" (WILHEIM, 2003: 46), estos podrían ser los casos de los planes de Joinville (1965 - *figura A4.10*), Osasco (1966 - *figura A4.11*), Natal (1967), Guarulhos (1969) y Campinas (1970), además del plan director de

⁷⁶ MOMBEIG, Pierre – *Pioneiros e fazendeiros de São Paulo* de 1952.



Figura A4.10 - Plan de Joinville de 1965. Fuente: WILHEIM, 2003:53.

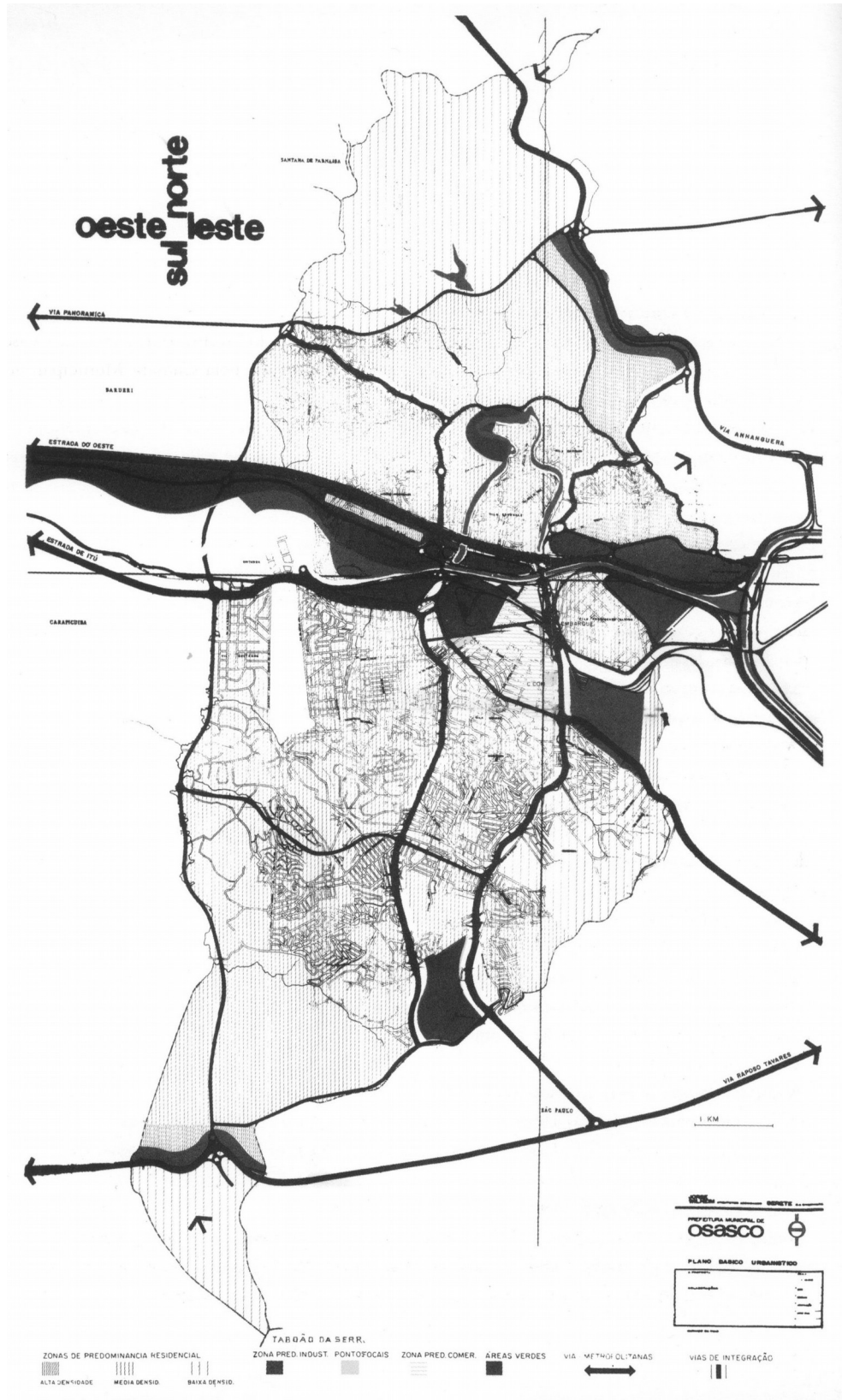


Figura A4.11 - Plan de Osasco de 1966. Fuente: WILHEIM, 2003:56.

Curitiba (junto a la empresa SERETE⁷⁷); todos ellos son resultantes de contrataciones por concurso públicos en la década de sesenta.

Sin embargo, podemos remarcar el mismo principio de entender el *genius loci* de las ciudades presentes en el CPEU (197b y CPEU, 1960b), en su Boletín nº 3, "Del planeamiento y sus fases" (véase apartado 4.5 de este anexo).

Para Curitiba, Wilhelm plantea la lectura de los elementos de transformación que están ligados a los problemas de densificación de la población y a la dinámica de crecimiento (englobando una gran demanda de viviendas y parcelaciones), e intenta orientar tal dinámica mediante estructuras y no por medio de dibujos arbitrarios – buscando además, crear una malla direccional con tendencia de crecimiento, teniendo en cuenta que los crecimientos urbanos en Brasil son explosivos y espontáneos⁷⁸. Veamos la evolución del crecimiento de la población de Curitiba desde 1650 hasta 2000 en el gráfico A4.01 abajo, donde se pone de relieve que de hecho este sufre un significativo aumento tras los años cincuenta.

Respecto al crecimiento explosivo de Curitiba, Wilhelm afirma:

⁷⁷ SERETE es una empresa de ingeniería importante, nacida del interés de un francés – François Michel – por Brasil. Él es el fundador de la Serete en Francia y, al visitar Brasil, decide crear allí una filial que le permite ir a Brasil con más frecuencia. Encuentra en el ingeniero Isac Milder el profesional ideal y así nace la filial brasileña, enteramente autónoma.

⁷⁸ Además, ya existían críticas al modelo radioconcéntrico del Plan Agache frente al contexto latinoamericano de los años sesenta. Conforme Jorge Wilhelm nos declara, ésto ya

"(...) era visto de uma forma muito crítica, mesmo aqui em São Paulo, estamos falando dos anos 60, havia uma grande disputa de duas escolas, a escola do Prestes Maia e a escola do Anhaia Mello. O Anhaia Mello era mais organicista e pensava a cidade não como radiais e anéis mas como malhas, (...) o exame que se fazia da cidade de São Paulo já era muito crítico em relação a esses planos dos anos 30 (...) eu parti para a leitura da cidade de Curitiba e para a análise daquilo que eram os elementos geradores da transformação, e alguns problemas de habitação que passavam pelo fenômeno do loteamento, que era a dinâmica de crescimento, e tentar orientar essa dinâmica da melhor forma possível e aí partir para estruturas, para vias estruturais, e não para desenhos arbitrários.

Mas eu nunca favoreci a visão de anéis e raios porque eles são antibrasileiros, por assim dizer, no sentido de que os crescimentos urbanos do Brasil são explosivos e são espontâneos. Então se você faz um anel, você está cercado alguma coisa que vai ser ultrapassada e assim sucessivamente. Então, mesmo em outros planos no Brasil, eu sempre procurei ver onde estava a malha e como fazer uma malha direccional ou direccionalizada com tendência de crescimento."

Entrevista con Jorge Wilhelm (julio de 2003).

Así que Wilhelm encuentra en São Paulo planteamientos de modelos de ciudad y políticas de intervención opuestos: de un lado el modelo radioconcéntrico adoptado por Prestes Maia, y de otro el modelo organicista de Anhaia Mello, que adopta principios de control del uso del suelo y la vialidad en forma de mallas.

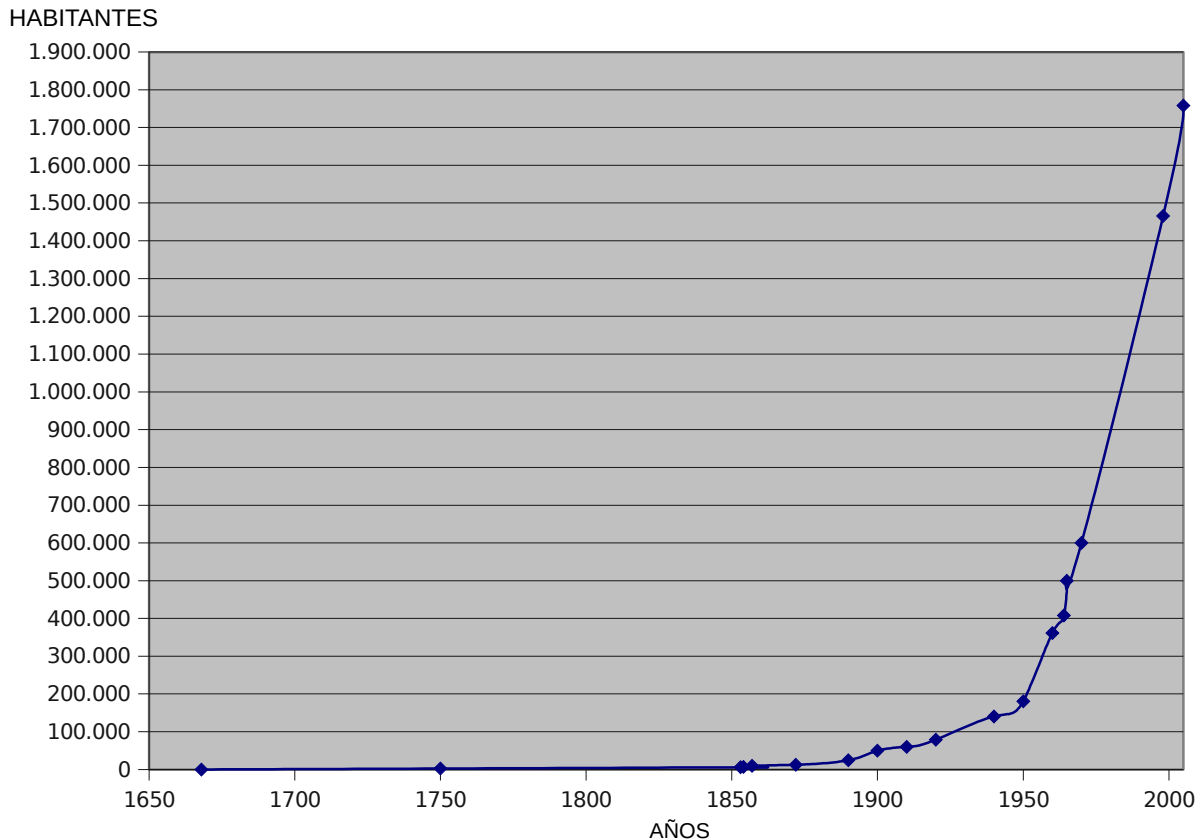


Gráfico A4.01 - Crecimiento de la población de Curitiba (eje Y) desde 1650 hasta 2000 (eje X) donde se pone de relieve el aumento significativo en el grado de crecimiento de la población a partir de los años cincuenta. Elaboración propia, 2007. FUENTES: CARDIM, 1961; BALHANA, MACHADO Y WEASPHALEN, 1969; SERETE: 1965; PMC, 2002; PMC, 2004; IBGE, 2006.

“(...) Curitiba, na leitura que na década de 60 fiz da cidade, o que me impressionava era, em primeiro lugar, de quem fazia a cidade, qual eram as empresas, os transportadores “casados” comercialmente com loteadores, havia uma grande pressão de crescimento, portanto, uma demanda habitacional muito grande, a cidade ia crescer muito, como de fato cresceu, e a peguei no começo do “vôo”, ela ia “explodir”, de maneira que era muito importante dar uma orientação sobre esta explosão. Se ela fosse espontânea o centro da cidade ia ser “afogado”, ele não teria possibilidade de expandir-se e ele criaria uma tensão muito grande com os bairros habitacionais de boa qualidade que havia em volta, Batel a oeste era um caso típico, então era necessário permitir que o centro pudesse se expandir. Por outro lado, como o problema do transporte ia ser umas das dinâmicas mais fortes, eu procurei estruturar isto e casar transporte, com zoneamento e com adensamento (...)”⁷⁹

⁷⁹ Entrevista con Jorge Wilhelm (julio de 2003). Observamos que la relación entre el transporte, zonificación y densificación en el PD 1965 de Wilhelm es distinta de la que encontramos en el PD 1966, como veremos en el capítulo 5.

Así, las preocupaciones expresas por Wilhelm respecto a las características propias de cada ciudad, inseridas en situaciones económicas y sociales específicas del país, son similares a las discusiones registradas en la Carta de los Andes. Él pone de relieve las medidas estructurales necesarias teniendo en cuenta las dinámicas y tendencias de crecimiento (concepto **A3**).

Los preceptos universales constantes en las Cartas de La Tourette y de los Andes, según los cuales hay que buscarse el equilibrio entre desarrollo económico y desarrollo humano (conceptos **T1** y **A1**), utilizando el planeamiento como instrumento de desarrollo para los países y de los hombres, están presentes en los planteamientos de Wilhelm de una cierta manera (conceptos **A6**). Para él,

"(...) no desenvolvimento de um país, há um papel e uma responsabilidade precisa para o urbanista: ajudar a formular e despertar processos que levem as sociedades urbanas a uma práxis social capaz de alterar a vida urbana, transformando a cidade de "lugar de consumo e consumo de lugar", em espaço a ser usufruído."

(WILHEIM, 1969: 90)

"(...) o urbanismo, como técnica de transformação da realidade, deve ter um objetivo fundamental na atual conjuntura: o de contribuir à superação do subdesenvolvimento, atuando especificamente sobre as estruturas urbanas, transformando-as e as utilizando."

(...)

"(...) É precisamente em decorrência do seu enquadramento sócio-econômico que propomos o urbanismo brasileiro como uma estratégia desenvolvimentista, limitada à atuação urbana. Convém aqui precisar alguns termos. Por desenvolvimento não entendemos um mero crescimento; êste é, geralmente, quantitativo enquanto o desenvolvimento pode implicar até em retrocessos quantitativos, mas dentro dum nôvo quadro de referências (transformações qualitativas)."

(WILHEIM, 1969: 89)

El plan de una ciudad debe ser el primer paso de una forma programada de conducir su futuro, debe germinar un proceso irreversible en la administración local. *"(...) planejar é implantar um processo de transformação (...)"* (WILHEIM, 1969:102), aunque la transformación urbana es el

resultado de una acción global de la sociedad urbana⁸⁰. El plan contribuye, mediante la formulación de un futuro y del proceso iniciado, a la concreción de la praxis social pretendida⁸¹.

- T4 - Visión multidisciplinaria, se consideran las relaciones económicas y sociales con el medio físico y la visión regional en el planeamiento.
- T10 – Constitución de equipos preparados para el planeamiento.
- A7 – Planeamiento Integral.
- A13 – Metodología del planeamiento – Identificación del problema, investigación, análisis, diagnóstico y determinación de objetivos, formulación de soluciones alternativas.

En 1969, Jorge Wilhelm divulga sus ideas sobre urbanismo reafirmando los principales conceptos adoptados en el PPU 1965. En WILHEIM (1969)⁸² se nota una sintonía del autor con los postulados de la Carta de la Tourette y de los Andes. WILHEIM (1969), además de elaborar un marco de la problemática del desarrollo de Brasil y compararlo con otros países de latino américa, tal como la Carta de los Andes, realiza una crítica a la metodología de planeamiento practicada hasta entonces - el planeamiento urbano *stricto sensu* y el urbanismo racionalista, que consideran el urbanismo como una disciplina física aislada de los aspectos sociales y económicos, con apariencia de gran orden, estableciendo la jerarquía viaria, con

⁸⁰ Remarcamos que Wilhelm tiene una posición crítica en relación con los planes gubernamentales que tienen incentivado racionalidad y modernización a cualquier coste, sin mucha preocupación en inventar un camino propio, un modelo nuevo para esa modernización. Para él, buena parte del esfuerzo intelectual en el campo del urbanismo está destinado al fracaso por apoyarse en una visión optimizadora, racionalizada, tecnicista y dirigida sólo hacia la locación de recursos, al contrario de despertar potencialidades, de encontrar aspectos germinativos de desarrollo, de estimular y crear procesos de transformación.

Recordemos que el SERFHAU (*Serviço Federal de Habitação e Urbanismo*), órgano responsable de la definición de una política urbana nacional empieza a actuar en 1964 (inicio de la Dictadura Militar) y significa el final de un periodo de lógicas internas de formación de urbanismo de cada ciudad hacia una política de planeamiento urbano centralizada.

⁸¹ Otros autores como REBELLO (2010) también reconocen la influencia humanista en los trabajos de Jorge Wilhelm, presentes en obras como *O substantivo e o adjetivo* (véase nota 75), tratando temas como libertad, emociones, ocio, seguridad, medio ambiente, planeamiento familiar, vivienda, empleo y calidad de vida, visión humanista que trae para el PPU 1965. Wilhelm defiende la participación de la sociedad como protagonista activa del desarrollo de las ciudades.

⁸² Jorge Wilhelm. *Urbanismo no subdesenvolvimento*. Río de Janeiro, Editora Saga S. A., 1969. Esta es una de las más importantes publicaciones de Wilhelm para nuestro estudio, donde podemos sacar sus principales ideas y experiencias en planeamiento municipal y verificar que son muy convergentes con los preceptos de la Carta de los Andes y pensamientos de los urbanistas de Curitiba. Sin embargo, debemos remarcar la praxis más proyectual o de diseño de Wilhelm en comparación con los principales teóricos analizados en la tesis (Lebret, Pereira, Bardet, Baltar, etc.). Asimismo, debemos recordar que esta obra se produce 11 años después de la Carta de los Andes y cuatro del PPU 1965.

zonas destinadas a residir de un lado y al trabajo de otro, sin una preocupación en cómo hacer esta ciudad ordenada, y casi ninguna comprensión de la naturaleza de la vida urbana. Además de los aspectos económico-sociales, Wilhelm pone de relieve la importancia del entendimiento de los aspectos psicológicos – donde se consolida la idea de identificación ciudadana con el espacio urbano.

Wilheim entiende como planeamiento integral, el diagnóstico, pronóstico y propuesta de acción, elaborados simultáneamente teniendo en cuenta los aspectos físicos, socio-económicos e institucionales (político-administrativos). Esa simultaneidad implica en un control mutuo de sectores interactuantes, permitiendo corrección y *feed-backs*. Además de las técnicas corrientes correctivas se adopta el método de lanzamiento de hipótesis alternativas (en la actualidad conocido como escenarios alternativos).

En WILHEIM, 1969: 88, el autor nos esclarece que:

“(...) usaremos o vocábulo “urbanismo” como sinônimo daquele “trem” de objetivos tão na moda: planejamento do desenvolvimento local integrado (...) hoje, entre nós, urbanismo como disciplina que objetiva transformar o espaço urbano, somente pode ser entendido como disciplina integral e voltada para o desenvolvimento.”

Se trata de la última formulación oficial para lo que, más apropiadamente, Wilhelm llama de “urbanismo” - reinterpretado como siendo una estrategia objetivando la transformación urbana. La palabra integrado significaba que el planeamiento urbano era resultante de una actividad interdisciplinaria: además de arquitectos hay en el equipo economistas, sociólogos, administradores, ingenieros y otros. Asimismo, para Wilhelm, en el planteamiento integrado, hay el intento de darse científicismo al urbanismo, escorando las propuestas físicas en fundamentos socio-económicos.

Así que Wilhelm es adepto del trabajo multidisciplinario en el llamado Plan Integrado o, según él, Integral. Para eso, él describe las atribuciones de cada profesional, poniendo de relieve que en el trabajo de equipo no importa propiamente el liderazgo, sino la cohesión y claridad de objetivos comunes a todos los participantes (T10)⁸³.

⁸³ Wilhelm plantea la siguiente división de las tareas profesionales dentro del trabajo multidisciplinario, pero desde una perspectiva de una empresa privada y no una Oficina Técnica de Planeamiento Local:

Junto a la SERETE el despacho de Wilhelm obtiene el equipo multidisciplinario necesario, con excepción de la consultoría jurídica a cargo de Hely Lopes Meirelles⁸⁴. Examinando el informe del PPU 1965 es posible encontrar el trabajo multidisciplinario mencionado por Wilhelm, con la consultoría jurídica mencionada. Resulta, sin embargo, patente la responsabilidad y actuación relevante del arquitecto en las decisiones del equipo⁸⁵.

Según el documento original de la propuesta - SERETE y WILHEIM (1965) - el PPU 1965 busca establecer y debatir premisas socio-económicas y urbanísticas que posibiliten su desarrollo posterior⁸⁶.

Para Wilhelm, los aspectos básicos de esta metodología son:

-
- Economista - básicamente, evalúa el instrumento (plan), adaptando el código tributario a las prioridades en las obras físicas, orientando presupuestos-programa en función de las propuestas físicas. Evalúa tendencias, problemas y potencialidades económicas, en los sectores público y privado.
 - Sociólogo – debe profundizar el conocimiento de la naturaleza de vida urbana para la comprensión de la dinámica social, con una profundización psicológica y con una contribución filosófica tan importante para el correcto planteamiento de objetivos y praxis. No debe limitarse a simple compilación estadística de cantidades relacionadas con personas, sino interpretar los fenómenos y comprender la dinámica social.
 - Ingeniero – también no debe limitarse al análisis de la demanda, déficit y necesidades de infraestructura, sino estimar el coste de las obras propuestas de acuerdo con las prioridades, fuerza de inducción y estrategia de implantación del plan.
 - Técnico en administración – debe preparar los instrumentos legales y la orientación administrativa que permitan la implantación de las recomendaciones físicas. Debe dar asesoraría a la redacción de la Ley del Plan, el Código de Edificaciones y preparar otros documentos con atención a las prioridades determinadas en el ámbito físico.
 - Arquitecto – encargado de la concepción básica, las proposiciones socio-económicas y administrativas son complementarias a las proposiciones físicas.

Curiosamente, Wilhelm no describe la participación específica de abogados en los equipos, aunque en la redacción del PPU 1965 será de significativa importancia.

⁸⁴ La división de trabajo entre la SERETE y el despacho de Wilhelm es la siguiente: la concepción y el aspecto urbanístico son encargadas a Wilhelm, mientras el tema de las infraestructuras y levantamientos socio-económicos se quedan a la SERETE. Esta unión de intereses profesionales entre la SERETE y el despacho de Wilhelm perdura por muchos años, realizando varios planes directores en Brasil. Según, Jorge Wilhelm. "Depoimento de Jorge Wilhelm". en IPPUC – *Memoria de Curitiba Urbana*. Curitiba, diciembre de 1990, Depoimentos 5, pp. 25 – 38.

⁸⁵ Respeto a la discusión de la jerarquización entre los temas dentro del trabajo multidisciplinario de planeamiento integral, según Wilhelm, las proposiciones físicas se quedan a un nivel superior a los demás. Esto corrobora su postura proyectual comentada.

⁸⁶ De esta manera, sus objetivos son los siguientes:

- Definición sintética de la situación económica y social, de las probables tendencias de desarrollo urbanístico de la ciudad, utilizando la elaboración de las directrices del Plan Director a ser realizado posteriormente.
 - Fijación de un programa de acción, con el estudio y la selección de obras necesarias, pasibles de inmediata ejecución, acompañadas de las respectivas justificaciones técnicas y económicas.
 - Propuesta de medidas jurídico-legislativas que permitan la adecuada ejecución del planeamiento previsto, orienten la expansión urbana e impidan de inmediato el agravamiento eventual de problemas pasibles de causar gravámenes futuros al municipio.
 - Definición de estudios complementarios necesarios al proseguimiento del Plan Director, así como la definición de la "Región Urbana de Curitiba".
-

“Um é o levantamento das demandas sociais, outro é o levantamento das estruturas físicas, a elaboração de um diagnóstico da situação, a criação de cenários de futuro, a discussão pública, a criação de grupos locais de acompanhamento e as propostas que são de curto e de longo prazo, em linhas gerais (...).”⁸⁷

- T6 – Planeamiento como un proceso de acción permanente, dinámico y continuado.
- A8 – Planificación como proceso dinámico, actualizado, continuado y desarrollado de manera colectiva.
- A12 – Adopción de órganos de planeamiento (comisión de planificación y oficina técnica).
- A9 - Zonificación del uso del suelo y distribución de los servicios públicos en el territorio.

“Um plano é um documento catalizador, motivador, iniciador e indutor de um processo de planeamento.”

(WILHEIM, 1969: 378)

Wilheim sabe que cualquier análisis estático de la realidad urbana deja de representarla como un organismo vivo en su totalidad. El método de trabajo expuesto en WILHEIM (1969), basado en un enfoque estratégico, en una actuación integral y una mejor identificación de las características propias de la ciudad, su dinámica de transformación, contrario al *survey* tan típico del urbanismo, entendido como una fotografía de la realidad (facilitando un nuevo marco de referencia a la propia investigación), denota claramente su alineación con los planteamientos de las principales cartas e con la obra de BALTAR (1957).

Para él, en la etapa de levantamientos de datos debe evitarse el análisis estático y verificar sus relaciones, constituyendo así, estructuras de elementos en interacción, sirviendo como instrumentos para el conocimiento de la dinámica urbana.

Como veremos a continuación, el Plan Director (PD 1966) representa el proseguimiento y el desarrollo en detalles del Plan Preliminar (PPU 1965), y se pone de relieve que aquel debe

⁸⁷ Entrevista con Jorge Wilheim (julio de 2003).

“(...) ser elaborado e constantemente adaptado por uma estrutura técnica permanente e funcionalmente entrosada na administração municipal. Esta estrutura deverá ter recursos e autoridade para realmente poder implantar o plano diretor.” (SERETE y WILHEIM, 1965:189)

Wilheim también cree que la zonificación debe ser aplicada de manera integrada, dinámica y adaptable a la realidad cambiante de las ciudades, o sea, de acuerdo con los planteamientos de las dos principales cartas analizadas⁸⁸.

- T9 – Adopción de estudios preliminares.
- A11 – Adopción de plan preliminar, plan piloto o plan previo con orientación global cuanto al carácter general del área, su estructura básica.
- CH5 - Énfasis en la vialidad, espacios, edificios y parques públicos, transportes colectivos, centros funcionales y zonificación.
- PH1 - Adopción del modelo de desarrollo urbano donde la vía actúa como directriz de ocupación urbana.
- PH2 - Creación de estrategias viarias para salvaguardar las áreas centrales de la ciudad del tráfico de pasaje.
- PH3 - Planteamiento para evitar la ocupación urbana en las vegas y partes bajas de la ciudad.
- PH11 - Mantenimiento o continuidad de iniciativas exitosas de los instrumentos anteriores de ordenación.

WILHEIM (1969) nos aclara la función del Plan Preliminar cuando explica que el plan no debe ser el resultado de la sumatoria de datos, sino al contrario, los datos deben ser buscados a partir de una primera idea sobre lo que parece pertinente a la ciudad. La investigación no es el primer paso, hay que realizar un estudio preliminar que permita identificar, de forma globalizada y general, cuál es el carácter a ser dado al propio plan. El establecimiento del carácter del plan se traduce en un guion, donde se distinguen los aspectos significativos para la estrategia de desarrollo de la ciudad⁸⁹.

⁸⁸ Se verifica la gran importancia que se da al zoning en el Sistema de Planeamiento de Curitiba cuando se constata que la ciudad de hecho va a ser moldada de acuerdo con la estructura concebida por el PPU 1965 y que evoluciona en el PD 1966, a través de sucesivas zonificaciones y leyes de uso y ocupación del suelo.

⁸⁹ El precepto de adopción de plan preliminar en el proceso de planificación es muy evidente en el caso de Curitiba, con el encargo por el Ayuntamiento del Plan Preliminar de Urbanismo (PPU 1965) en el año de 1964, que sirve de referencia para el debate técnico y público, para posteriormente llegarse a la elaboración del plan director definitivo – el PD 1966.

El estudio preliminar es un diagnóstico integral basado en algunos datos, en entrevistas esclarecedoras, en debate local y en una buena dosis de intuición. Además del diagnóstico, el estudio preliminar permite el lanzamiento de alternativas o hipótesis de desarrollo, maximizando tendencias y posibilidades, facilitando vectores y límites para la discusión, formando así un marco de referencias para el desarrollo posterior del trabajo. Además de la clara similitud con los planteamientos de la Carta de la Tourette (**T9**), vimos los mismos argumentos en BALTAR (1957) sobre los contactos globales en los estudios preliminares.

En la 3ª parte del trabajo de WILHEIM (1969), en el apartado que describe los planteamientos del PPU 1965 - “Curitiba: em busca de estruturas urbanas”, es notoria la congruencia a los preceptos de la Carta de los Andes referentes a la “orientación global cuanto al carácter general del área - su estructura básica (**A11**)”. Así que Wilhelm considera necesario orientar la dinámica de crecimiento de la ciudad a partir de elementos estructurales (vías estructurales y/o malla direccional) - **PH1**. Esto resulta claro con la adopción de las vías estructurales orientando el crecimiento de la ciudad, en su propuesta para Curitiba⁹⁰.

El propio Wilhelm nos explica los principios de las vías estructurales:

“(...) A seleção, o traçado destas vias foi engenhoso, porque ele obedecia a dois princípios básicos: um é de fazer a cidade crescer para sudoeste (Araucária), afim de empurrar a cidade para longe da várzea do Iguaçu, que é o outro lado, que é o lado leste, digamos da Rodovia, então de afastá-lo de lá fazendo com que as linhas principais fossem para a direção de Araucária, e a outra tese era de tangenciar o centro mas não cercar o centro nem cruzá-lo. Então as vias estruturais foram claramente desenhadas. Essas duas grandes vias estruturais terminavam em núcleos que poderiam ser futuros bairros de uma cidade mais polinucleada do que então, o centro era básico, hoje ele não é tão básico, hoje a cidade já cresceu, na ponta das suas vias estruturais existem bairros fortes com atividades não apenas de moradia, então hoje já é uma outra cidade.

⁹⁰ Asimismo, remarcamos aquí las influencias de los planteamientos de Kelvin Lynch respecto a estructuras, identidad, significado, en *The Image of the City*, MIT Press, Cambridge, MA, 1960.

Para Wilhelm es fundamental tener claridad de objetivos y una comprensión inicial del fenómeno urbano, traducido en estructuras y en sistemas. Las estructuras son los conjuntos de elementos físicos, homogéneos, de la misma naturaleza en una relación estática (trama viaria, edificios, legislación, redes de infraestructura, etc.). Ya los sistemas son los conjuntos de elementos por veces heterogéneos, de naturaleza diversa y siempre considerados en una relación dinámica e interactiva (en movimiento) – sistema de transporte, etc. Las actividades urbanas pueden ser comprendidas como sistemas o subsistemas, ya la vida de una ciudad constituye la superposición de una infinidad de subsistemas.

Mas essas vias estruturais e o adensamento ao longo delas⁹¹ foi uma inovação importante e uma revelação, por assim dizer, de que zoneamento e estrutura viária são coisas que devem ser pensadas juntas (...)"⁹²

La idea de evitar la ocupación urbana hacia el Sureste (vegas del Iguazú) coincide con las recomendaciones del Plan de Saturnino de Brito de 1922 y del Plan Agache de 1943, como ya hemos comentado (planteamientos **PH3** y **PH11**).

- CH8 - Búsqueda de un desarrollo urbano más independiente de los criterios personales y exclusivos de cada administrador, mediante la institucionalización del planeamiento.
- T6 – Planeamiento como un proceso de acción permanente, dinámico y continuado.
- A8 – Planificación como proceso dinámico, actualizado, continuado y desarrollado de manera colectiva.
- T10 – Constitución de equipos preparados para el planeamiento.

“Já se tornou lugar-comum dizer que todo plano deve ser flexível (...)

(...)

Finalmente, considerou-se que a maior responsabilidade pela flexibilidade do plano [de Osasco de 1966] reside em sua legislação e na criação do órgão permanente de planejamento.”

(WILHEIM, 1969: 174)

Según WILHEIM (1969), como medidas tácticas el plan debe ser breve, y durante su elaboración es fundamental la creación de un grupo local de acompañamiento, compuesto por los profesionales disponibles, distinto de los antiguos “consejos del plan”, formados por los “hombres buenos” representativos de la clase dominante de la ciudad⁹³. El grupo tiene la tarea cultural de la elaboración del plan director, objetivando formar cuadros destinados a constituir el

⁹¹ La zona llamada Estructural, adensable a lo largo de las vías estructurales estará presente en el PD 1966. La estrategia de utilizar la zonificación combinada a los ejes viarios tangenciales tiene el objetivo de revertir la forma de ocupación del suelo tradicional - que antes seguían las vías radiales y convergían para el Centro Histórico -, disminuyendo de esta manera la circulación de vehículos en sectores ya congestionados.

⁹² Entrevista con Jorge Wilhelm (julio de 2003).

⁹³ Para evitar este problema de representación parcial en la composición de la Comisión de Planeamiento, vimos en las recomendaciones del CPEU (1958) de que "(...) *todo cidadão deverá estar nela representado (...)*".

núcleo inicial del órgano permanente de planeamiento, constituyéndose en el eslabón de continuidad, una garantía de que el plan represente el inicio de un proceso y no su final. Esta garantía no es suficiente sin la preocupación en formar una opinión pública favorable al plan, con la divulgación de las tesis del plan.

El plan es necesario para inventar prototipos, ser un documento de reflexión, referencia y directriz, apoyo necesario a la acción catalisadora realizada localmente durante su propia elaboración y, posteriormente, de manera continuada.

"(...) não interessa o plano e sim a ação de planejar. Interessa menos o documento do que a implantação de uma capacidade de planejar (...)"

(WILHEIM, 1969: 105)

De esta manera, WILHEIM (1969) explica que los instrumentos del plan entendido como proceso⁹⁴ van desde la estructuración del órgano permanente (en general en posición jerárquica superior y externa a las secretarías ejecutivas) hasta los medios de divulgación de las tesis del plan.

Así como hemos visto en PEREIRA (1963), Wilhelm también afirma que más importante que el plan es la acción de planear, interesa más la implantación de la capacidad de planear que el propio documento. Para obtener las transformaciones deseadas deben ser creadas las condiciones necesarias para dar inicio al proceso y a las instituciones que motiven y dinamicen los ciudadanos en una determinada dirección (preceptos **T6** y **A8**).

Sobre el IPPUC, Wilhelm comenta:

"O IPPUC é uma Instituição dentro da Prefeitura que deu certo e deu muito prestígio para a cidade, então é difícil de negá-lo, pô-lo de lado, ele é na administração da Prefeitura uma peça importante, ele valoriza o planejamento e o desenho urbano e atraiu bons arquitetos. Isso nem sempre acontece (...)"⁹⁵

⁹⁴ Véase nota 6.

⁹⁵ Entrevista con Jorge Wilhelm (julio de 2003).

Sin embargo, debemos remarcar que en los planes anteriores a lo de Curitiba (Plan de Joinville, 1964, por ejemplo), Wilhelm no plantea una oficina local de planeamiento. Asimismo, en el informe del PPU 1965, la Oficina del Plan se plantea como una división del Departamento de Urbanismo y no un órgano independiente, como recomienda PEREIRA (1963). Esto denota que la experiencia de Curitiba produce un cambio significativo sobre el urbanista, como podemos reconocer en sus planes y declaraciones posteriores, publicados en WILHEIM (1969) y WILHEIM (2003a).

ORGANIGRAMA DEL DEPARTAMENTO DE URBANISMO
(WILHEIM/SERETE, 1965)

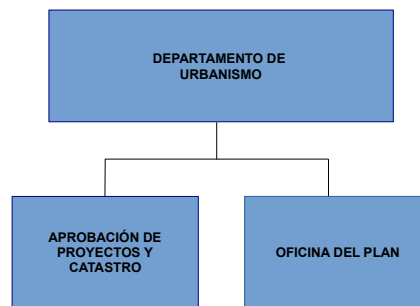


Figura A4.12 - Organización del Departamento de Urbanismo planteado en el PPU 1965 (todavía muy lejos de la estructura final del IPPUC). Elaboración: Francisco Rosa, 2015, fuente: WILHEIM/SERETE (1965).

Consultando su Plan Urbanístico Básico de Osasco de 1966, por ejemplo, ya encontramos la Oficina independiente:

"Conforme estabelecido no início, um plano básico é documento de planejamento. Não prescinde de uma implementação pois éle apenas inicia um processo continuo de planejamento.

Para esta continuidade foi proposta a criação de um órgão permanente. Para implementar, isto é, detalhar o plano, (...)

(...)

A fim de poder realizar a implementação de um plano integrado é necessário criar um escritório do Plano em nível superior ao de secretarias e departamentos municipais (...)"

(WILHEIM y SERETE, 1966: 183)

4.7.2. Confrontación con las ideas de Jaime Lerner⁹⁶

Las ideas de Lerner se hacen presentes en el planeamiento de Curitiba de forma más destacada a partir de la década de los años setenta, fase de consolidación del sistema de planeamiento de Curitiba, cuando su indicación como alcalde del municipio (gestión 1971-1974) marca la llegada de los técnicos del IPPUC al poder⁹⁷.

- CH5 - Énfasis en la vialidad, espacios, edificios y parques públicos, transportes colectivos, centros funcionales y zonificación.
- 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.
- A3 – Enfoque en la problemática específica de las ciudades latinoamericanas y búsqueda de soluciones locales.
- A13 – Metodología del planeamiento – Identificación del problema, investigación, análisis, diagnóstico y determinación de objetivos, formulación de soluciones alternativas.

La obra LERNER (19?) nos facilita mucha de las opiniones y críticas del urbanista frente a los problemas brasileños referentes al planeamiento urbano. En esta publicación, Lerner nos relata que en la década de setenta, varios seminarios⁹⁸, simposios, congresos y reuniones debaten, exhaustivamente, los problemas urbanos de Brasil. Pero, pese a los muchos debates sobre el

⁹⁶ Jaime Lerner nacido en Curitiba en 17 de diciembre de 1937, se gradúa en el curso de Arquitectura de la Universidad Federal de Paraná en 1964(?). En 1965, participa de la creación del *Instituto de Planejamento Urbano de Curitiba* (IPPUC). En 1971, es nombrado alcalde de la capital paranaense, nombrado por segunda vez en 1979 y elegido en 1988. En 1994, se elige gobernador de Paraná y se reelige en 1998. Lerner se elige presidente por un período de tres años en la Asamblea General de la Unión Internacional de Arquitectos en julio de 2002. Lerner es profesor de Planificación Urbana y Regional en la Universidad Federal de Paraná y profesor invitado en la Universidad de California, Berkeley. En la actualidad, Lerner es consultor de las Naciones Unidas para temas de urbanismo.

⁹⁷ Por primera vez, en Brasil, un grupo de arquitectos y urbanistas tiene el poder para actuar en una ciudad. Toda vez alcalde, Lerner indica para los cargos de comando de los departamentos del ayuntamiento todos los miembros del IPPUC que han trabajado con él en el desarrollo de los estudios y proyectos de la década de sesenta.

⁹⁸ Lerner menciona que un seminario realizado en la Secretaría de Planeamiento de São Paulo, en aquellos años, presenta un nuevo enfoque en los temas en debate, sobre todo respecto a los costes de urbanización, a las tecnologías para países en desarrollo, a la selección de tecnologías de bajo coste en transportes, e incluso respecto a una posible medicina simplificada. El autor apunta como significativa esa mudanza de óptica, y que además ésta se produce en São Paulo, mediante su Secretaría de Planeamiento, abriendo la posibilidad de que sus reflejos puedan hacerse sentir en todo Brasil.

tema, el autor constata que los problemas todavía permanecen: el deterioro de las ciudades, su "deshumanización" y la perplejidad de sus administradores que observan el control de sus municipios *"se lhe escapar por entre os dedos"* (LERNER, 197?: 1).

Respecto a la expansión urbana explosiva⁹⁹, y conforme recomendaciones de la Carta de los Andes, Lerner plantea la formación de estoque de áreas necesarias a los varios programas que consolidan la estructura urbana, antes de su valorización como consecuencia de la propia actuación del poder público.

Sin embargo, para Lerner, las ciudades latinoamericanas se distinguen de las demás, porque existe la posibilidad de moldearlas, todo está todavía por pasar, e interesa fundamentalmente la *"pesquisa de verificação de uma opção"*, pues acredita que hay condiciones de evitar que ellas sigan las tan investigadas *"tendências"* (LERNER, 197?: 5).

"Nesse quadro, o desperdício maior é consequência da falta de diretriz das cidades." (LERNER, 197?:1)

En las actuaciones de la administración pública, se retrasan las decisiones por una sistemática sin sincronía con la velocidad de los hechos, sobre todo respecto a los problemas urbanos. Para el autor, existen dos maneras de actuar: proponer medidas para evitar que las causas continúen pasando, y ayudar a resolver los problemas ya existentes.

Según él, la refinada tecnología de importación, con su complejo de computadoras, simulaciones, investigaciones, uso de materiales de alto coste, planeamiento inspirado en modelos ajenos, perturban la visión de los administradores, los hacen olvidar buscar soluciones más simples y a preterir el sentido común a favor de ideas consideradas lo máximo en materia de desarrollo y "modernidad".

Para Lerner, la ciudad debe ser pensada para el cotidiano y no dimensionada para situaciones máximas. Hay que pensarse en una estructura de acuerdo con la realidad del país. Para él, el

⁹⁹ Hay que tenerse en cuenta que en Brasil, sobre todo en los años setenta, la velocidad con que los centros urbanos crecen excede la capacidad directiva de sus administradores. Las ciudades van expandiéndose en todas las direcciones, siempre por delante del poder público, que tiene como única solución socorrerlas con retraso en los sectores que claman por una atención de mayor urgencia. En esta situación, no es de sorprender que los recursos se pulvericen en actuaciones sectoriales y emergenciales.

hombre urbano es un *“indigente que vive numa estrutura superdimensionada e milionária”* (LERNER, 197?: 3).

El autor apunta el despilfarro de recursos en redes de infraestructuras ejecutadas en áreas no prioritarias; en equipamientos utilizados pocas veces al año o sobredimensionados, donde la propia ubicación ya constituye ponderable despilfarro. Sin embargo, no se trata de estar en contra de estos equipamientos, sino plantear que las ciudades tengan progresivamente equipamientos compatibles con sus dimensiones y en ubicaciones adecuadas.

Así, Lerner tiene la esperanza de que después de todo”,

“(...) um vento de humildade possa soprar sobre o país, varrendo a era do desperdício sob a qual vivemos tantos anos.

Desperdício que se caracterizou pelo superdimensionamento de equipamentos urbanos, tais como centros administrativos, autódromos, estádios, viadutos; como se a escala normal humana das cidades fosse atacada, subitamente, de um gigantismo incontrolável hipertrofiando-se até os limites do absurdo.”

(LERNER, 197?: 1)

Respecto al transporte colectivo Lerner afirma que:

“(...) o segredo foi entendermos que tínhamos que pensar a partir da nossa realidade. Estudamos as características de um metrô e tentamos reproduzir, com soluções nossas, aquela qualidade de transporte que o metrô significava.”¹⁰⁰

Sin embargo, debemos añadir que la idea del autobús exprés también coincide con las recomendaciones del Plan Agache respecto al transporte colectivo rápido en las radiales, denotando una continuidad y evolución de ideas (PH 6 y PH11). Pero, esta referencia conceptual, Lerner no la menciona en su publicación de los años setenta.

Aunque planeador y fuerte defensor del IPPUC, Lerner nos alerta respecto al papel de los urbanistas y de los órganos de planeamiento cuando estos actúan de forma indiscriminada y

¹⁰⁰ Entrevista de Jaime Lerner a la revista *Ecologia e Desenvolvimento*. Río de Janeiro, Año I, no 3, mayo de 1991, p. 26. Se trata del *Estudo Preliminar do Metrô de Curitiba. Sistema Integrado de Transporte de massa* publicado por el IPPUC en 1969.

fuera de la realidad del país. Él plantea ser necesario discutir hasta que punto el planeamiento puede convertirse más en un fin que un medio. Para Lerner, mientras se crean órganos que se ocupan del problema urbano con metodologías ajenas a los temas locales y sin relación con la realidad, las ciudades continuarán deteriorándose.

Una vez más es importante matizar que la concepción de IPPUC es parte de un largo proceso y de creación de un medio sistémico institucional, distintamente de lo que ocurre con implementación de órganos de planeamiento en otras ciudades, esto dicho de una manera general, que tienen un carácter más formal que de efectiva actuación, como veremos en el próximo capítulo. Es del enfoque puramente formal que Lerner centra su crítica respecto a creación de los órganos de planeamiento en el país.

De esta manera, frente a la realidad local, Lerner plantea pensar la ciudad a partir de una determinada realidad con la búsqueda de soluciones propias, con la necesidad de cambio de visión, desde una óptica del gigantismo de alto coste para una de soluciones simples de bajo coste. Plantea, entre otras estrategias, la búsqueda de tecnologías de bajo coste (para el transporte, vialidad, etc.); la ciudad pensada para el cotidiano y no para situaciones máximas con una estructura de acuerdo con la realidad del país; la búsqueda de metodologías involucradas a los temas y a las realidades locales; la adopción de soluciones alternativas más baratas y simples para la implantación de los servicios básicos de infraestructura urbana.

Ya respecto al planeamiento practicado en el periodo anterior al PPU 1965, Jaime Lerner menciona el aspecto “pasivo” de las zonificaciones y directrices del sistema viario, observando que sus actuaciones van más en el sentido restrictivo.

“Nunca foi um planeamento indutor, um planeamento que orientasse o crescimento, que definisse o crescimento de uma cidade. (...) Eu encaro o planeamento como um ato de mudança para melhor.” (LERNER, 1993 apud MENEZES, 1993:76)

Así que Lerner, como Wilhelm, defiende la tesis de que las ciudades deben tener, obligatoriamente, una directriz de crecimiento. Los planeadores de la ciudad deben definir su estructura de crecimiento compuesta, básicamente, de tres factores con idéntica prioridad (aunque no sean los únicos y deban ser apreciados en conjunto), toda vez que ellos se

armonizan, se conjugan, intercalan y se ínter dependan. Son ellos: el transporte masivo, la estructura viaria y la zonificación del uso del suelo¹⁰¹.

Estos tres elementos deben ser pensados en términos de la realidad brasileña, subordinados a sus posibilidades, sus disponibilidades inmediatas y respetadas las peculiaridades regionales - (*precepto A3*). Pero, ellos deben ser implementados lo más pronto posible, bajo pena de ser excedidos por nuevas alternativas que puedan surgir¹⁰².

- T1 y A1 - Equilibrio entre desarrollo económico y desarrollo humano. Énfasis en el factor humano (el humanismo).

Jaime Lerner es crítico respecto a la postura muy corriente (incluso hoy en día) de los gobernantes justificaren el sacrificio de la calidad de vida en favor del desarrollo económico:

“A qualidade de vida deve ser perseguida com tanto empenho como o desenvolvimento.”
(LERNER, 197?:6)

- T6 – Planeamiento como un proceso de acción permanente, dinámico y continuado.

Respecto a las soluciones a los problemas urbanos de modo general, Lerner cuestiona el racionamiento convencional y argumenta que es necesario tener un cierto compromiso con la imperfección, pues dejar las cosas definidas e irreversibles es desdeñar de la capacidad de las

¹⁰¹ Posteriormente denominado como “trípode” de desarrollo urbano.

¹⁰² En resumen, Lerner plantea las siguientes formulaciones:

- Planeamiento inductor que oriente el crecimiento de la ciudad.
- Directriz para las ciudades definiendo sus estructuras de crecimiento, evitando las actuaciones sectoriales y de emergencia. Directriz esta definida por tres factores: transporte colectivo, vialidad y uso del suelo, pensados dentro de la realidad brasileña, respetando las peculiaridades regionales e implantados lo más pronto posible.
- Énfasis en el transporte colectivo urbano, con los siguientes cuidados:
 - Adopción del transporte como inductor del crecimiento urbano; su implantación debe estar asociada al uso del suelo y al sistema viario; sirviendo a la mayor parte de la población en condiciones adecuadas con elevada frecuencia; pero encontrando soluciones económicamente viables con rápida implantación y coste compatible con la disponibilidad de recursos.
 - Utilización del transporte como factor de cohesión ciudadana, evitando el carácter disgregador del transporte individual con la falta de escala humana en la estructura viaria y presencia de los grandes aparcamientos. El transporte debe tener la función integradora, propiciando la convivencia del pasajero con el itinerario estableciendo una referencia e identificación con la ciudad.
 - Adopción del transporte público como parte integrante del paisaje ambiental de la ciudad.
 - Desarrollo de soluciones urgentes y eficientes para el transporte masivo, mientras se desarrolla una tecnología nacional.

nuevas generaciones. Es dudar de que ellas puedan estar preparadas para participar del proceso, es *“dimensionar ao máximo o problema e ao mínimo a capacidade das gerações futuras”* (LERNER, 197?:7).

Para Lerner:

“O destino das cidades (...) pode ser continuamente realimentado, por aproximações sucessivas.”
(LERNER, 197?:5)

- T10 – Constitución de equipos preparados para el planeamiento.
- A12 – Adopción de órganos de planeamiento (comisión de planificación y oficina técnica).

No cabe duda respecto a la importancia del grupo de planeamiento para Lerner, toda vez que él es uno de los fundadores del IPPUC y su primer presidente. Lerner y el IPPUC están tan íntimamente conectados en la historia del planeamiento de Curitiba que es prácticamente imposible hablar de uno sin mencionar el otro. Sin embargo, el órgano de planeamiento político representativo, la comisión de planeamiento o consejo de desarrollo, es una asignatura pendiente, como podremos observar en el capítulo 5, donde analizaremos más a fondo el IPPUC 1965.

- PH11 - Mantenimiento o continuidad de iniciativas exitosas de los instrumentos anteriores de ordenación.
- A13 – Metodología del planeamiento – Identificación del problema, investigación, análisis, diagnóstico y determinación de objetivos, formulación de soluciones alternativas.

Sin embargo, Lerner también pone de relieve la falsa política de transporte colectivo existente:

“Embora os responsáveis pelas cidades continuem reafirmando a prioridade para o transporte coletivo, a verdade é que o grande número de obras que estão sendo executadas no país, com todo o controle existente, são obras para o transporte individual.”

(LERNER, 197?:3)

Asimismo, las metodologías de transporte público planteadas, desafortunadamente, pasan a tener una pretendida complejidad, continuamente realimentada por un exceso de datos, sin resultados concretos.

Para Lerner, las ciudades “enfermas” están “agonizando” por falta de intervención inmediata, mientras se aumentan los diagnósticos. A la base del rótulo de investigación existe una metodología de demorada evaluación de las tendencias de una ciudad, un tipo de “metodología de consagración”, de proyección de todo aquello que no se quiere que continúe, de todo aquello que, exactamente, no interesa consagrar. Así, uno de los mayores despilfarros es el tiempo consumado en diagnósticos de verificación de tendencias de fácil constatación, o un exceso de metodologías de tendencias que, en realidad, se desea es evitarlas.

Desafortunadamente, constatamos que todas estas estratagemas de retraso en la implementación de obras públicas de una manera general, todavía son muy corrientes en el país, y esta clareza de Lerner sobre el tema, seguramente lo diferencia y lo lleva a buscar soluciones más efectivas, según su visión.

Así que, mientras las causas no sean solucionadas y los efectos continúen pasando en las ciudades, alguna providencia debe ser tomada durante este periodo transitorio de manera inmediata. Así se plantea una estrategia de actuación que aproveche esa transición, mismo que los elementos que componen la estructura de crecimiento de la ciudad - como el transporte masivo, el uso del suelo, la estructura viaria - no estén todavía definitivos. Como mínimo, estas actuaciones pueden facilitar datos importantes para lo que venga a pasar en el futuro.

El caso más ejemplar de esta estrategia se refiere a la cuestión del transporte colectivo, donde se apunta la solución del autobús exprés intermediaria a la implantación del metro, que se presenta supostamente inviable en un primer momento, frente a los costes elevados involucrados.

De hecho, la solución novedosa de Curitiba en términos de transporte público, que va a conducir a los autobuses biarticulados circulando en corredores exclusivos, se origina de una

solución intermediaria proveniente de un estudio para el metro realizado en 1969 - *Estudo Preliminar do Metrô de Curitiba*¹⁰³, coordinado por el ingeniero Euro Brandão y Lerner.

Como hemos mencionado, Lerner afirma que el transporte colectivo deber tener una función a más que es la de integración. Él debe propiciar la convivencia del pasajero con el itinerario y así del habitante con la ciudad. El pasaje por puntos importantes es fundamental para que se establezca una referencia y, a partir de esto, una identificación.

Para Lerner, esa solución posibilita la implementación rápida (de un a un año y medio), hasta que la tecnología nacional encuentre medios para perfeccionar el sistema. La rapidez de implantación permitirá consolidar la estructura de crecimiento urbano sin invalidar soluciones futuras con mayor grado de sofisticación. Un sistema de transporte masivo en marcha – de acuerdo con el modelo de desarrollo urbano escogido – posibilitará observar y estimar el futuro comportamiento de la población, toda vez acostumbrada con el medio de transporte colectivo, y de esta manera, los datos estadísticos del sistema serán reales y realimentarán el esquema operacional, proporcionando preverse un mejor grado de eficiencia de atención a los usuarios en el futuro.

Según Lerner, es posible crear sistemas de transporte masivo en varias ciudades, respetando sus características regionales, en que el transporte constituirá parte integrante del paisaje ambiental y que actuará como factor decisivo de consolidación de las estructuras de crecimiento definidas para las ciudades.

Con la adopción de autobuses exprés, se pone de relieve de modo definitivo, la búsqueda de soluciones novedosas, alternativas, distintas, de bajo coste y de acuerdo con la realidad local, una de las características de gestión de Curitiba.

Pero, Lerner también relaciona otras soluciones de bajo coste para los problemas urbanos y ambientales de la comunidad, donde se verifica el aprovechamiento de algunas estrategias conocidas (PH11) que en gran parte se implementan en Curitiba:

¹⁰³ IPPUC - "Estudo Preliminar do Metrô de Curitiba. Sistema integrado de transporte de massa". Curitiba, Prefeitura Municipal de Curitiba, IPPUC, 1969.

- Rearticulación de la red viaria existente, evitando gastos excesivos con pasajes subterráneos o viaductos¹⁰⁴. Respecto a la jerarquización de vías, tras la definición de las vías de tráfico intenso, las demás pueden tener dimensiones más reducidas y su pavimentación menos onerosa (**PH11**).
- "Reciclaje" de antiguos edificios para escuelas, centros comunitarios o sedes de entidades públicas o privadas, preservando la memoria de la ciudad (**A4**).
- Política de protección de los fondos de valles con la reserva de superficies libres en las orillas de ríos y cursos de agua, evitando las obras dispendiosas de encauzamiento y contención de inundaciones.
- Creación de plazas con el aprovechamiento y la expropiación de zonas verdes existentes, garantizando su preservación y ampliando las zonas de ocio (planteado por Saturnino de Brito - **PH11**).
- Búsqueda de alternativas a las redes de infraestructura subterráneas, por ejemplo, la utilización de lo que se denominó de "*corrimão de serviços*" (pasamanos de servicios), planteado para las chabolas de Caracas - redes de infraestructura (agua, alcantarillados y energía eléctrica), llevados a los morros junto a las escaleras de acceso a las chabolas. Los rellanos, formados en determinados trechos de las escaleras, pueden ser destinados a la recreación y otros equipamientos, como escuelas o centros comunitarios. Esa propuesta también es válida para Brasil (de hecho, ya había sido planteado para Recife), o para cualquier otro país con problema semejante.
- Investigación de otras soluciones de bajo coste, como: verificar la posibilidad del uso de agua no potable para usos como el lavado de coches o aceras; evaluar alternativas a la opción de tratamiento de las aguas servidas en grandes depuradoras, como la posibilidad del tratamiento en las propias manzanas, sin necesidad de, "(...) *no seu caminho, poluir a cidade (...)*" (LERNER, 197?:7).¹⁰⁵

Así que, la presencia (plenamente consciente o no por parte de los urbanistas de Curitiba) de la metodología de planeamiento de la Carta de los Andes resultará más evidente en el *Capítulo 5*, cuando haremos un análisis de los planes o programas complementarios específicos elaborados por Lerner y el IPPUC.

¹⁰⁴ Vimos en la nota 20 que Carl L. Feiss tiene una posición similar de rechazo a los "planes grandiosos" que considera como una "hemorragia" de fondos gubernamentales y que destruyen propiedades históricas.

¹⁰⁵ Observamos aquí, varios planteamientos que en los años noventa estarán muy evidentes por cuenta del concepto del Desarrollo Sostenible.

- A4 - Renovación urbana y conservación del patrimonio y valores históricos de la ciudad.

Para Lerner, es necesario restaurar los antiguos valores que hacen con que la ciudad sea humana, valores esos que pueden adquirir nuevas dimensiones en el contexto existente. Ellos deben ser reincorporados a las directrices tradicionales que ordenan la vida de las ciudades.

Lerner afirma que la ciudad debe corresponder a una integración de funciones, donde la vivienda, el trabajo y el ocio se encuentren tan estrechamente vinculados cuanto en la ciudad del pasado, eso bajo la visión contemporánea, compatibilizándose la técnica de construcción, los medios de transporte, los medios de comunicación, con los antiguos valores humanos que se deseen preservar, intensificar o crear. La separación de las funciones, según Lerner, es consecuencia de una interpretación equivocada de la Carta de Atenas. De esta manera se pierde la visión global de la ciudad, descomponiendo sus funciones y evaluando sus necesidades, *“diagnosticando o óbvio e pronosticando a tragédia”*, con enfoque en soluciones sectorizadas, *“tratando do importante e não do fundamental”* (LERNER, 197?: 8).

Pero, la ciudad representa mucho más que una integración de funciones. Ella representa una sedimentación respecto al modo de vida y a los valores tradicionales y culturales. La ciudad nueva precisa de sedimentación, pero:

“Pensar numa cidade já sedimentada é como procurar seu desenho escondido.

Arqueologia estranha que vai revivendo antigas edificações, ruas, antigos pontos de encontro, dando novas funções e valores que nos eram caros.

É como num velho desenho, apagar tudo que estiver atrapalhando.

(...)

É como dar novo conteúdo a esse desenho, consolidando-o com o transporte de massa, com o uso do solo e com a ossatura viária.”

(LERNER, 197?:9)

Hay que restablecerse la continuidad en los espacios urbanos característicos de las vías públicas tradicionales. Los centros comerciales creados no sustituyen con ventaja la calle como punto de encuentro.

Para Lerner:

"Se hoje nos pedissem para resumir numa única palavra a função urbana, diríamos: é o encontro."

A cidade é o cenário do encontro (...)"

(LERNER, 197?: 8)

(...)

A paisagem urbana deve refletir a maneira como organizamos os pontos de encontro.

Ele deve conferir à paisagem os elementos de surpresa, de variação de perspectivas, de continuidade e de otimização da dispersão.

A cidade tem que ser um acontecimento. Uma série de acontecimentos que anulem a atração da televisão e de outros elementos que atuam no refreamento a uma maior participação do homem na cidade."

(LERNER, 197?:10)

Por tanto, Lerner plantea en resumen la rehabilitación urbana de la siguiente manera:

- La principal función urbana es el encuentro. La ciudad debe ser pensada como escenario de encuentro entre los ciudadanos. El paisaje urbano debe reflejar la manera como se organiza estos puntos de encuentro.
 - La ciudad tiene que ser un suceso permitiendo mayor participación del hombre en la ciudad.
 - Restaurar los antiguos valores de ciudad que las hagan más humana, pero con nuevas dimensiones en el contexto existente. La ciudad debe corresponder a una integración de funciones como en la ciudad del pasado, pero bajo la visión contemporánea.
-

- La separación de funciones es consecuencia de una interpretación equivocada de la Carta de Atenas donde se pierde la visión global de la ciudad.
- La ciudad representa una sedimentación respecto al modo de vida y a los valores tradicionales y culturales.
- Pensar en una ciudad sedimentada es buscar su diseño escondido y dar un nuevo contenido a ello.
- Los espacios cerrados de los nuevos Centros Comerciales no sustituyen los espacios urbanos continuos de la calle tradicional como punto de encuentro. Hay pues que promoverse y restablecerse la continuidad en los espacios urbanos característicos de las vías públicas tradicionales.

A partir de las discusiones realizadas durante el seminario “*Curitiba de Amanhã*” (julio de 1966), se añaden al texto original del anteproyecto de ley del PPU 1965 secciones especiales relativas a la renovación urbana, saneamiento, sistema de carreteras municipales, educación y salud, rehabilitación del Sector Histórico, vivienda pública, entre otras.

De este modo, se acepta y se amplía el concepto de protección del centro en el PD 1966 por el IPPUC con la incorporación de dos nuevas directrices, la renovación urbana y la preservación histórico-tradicional.

A partir de estos análisis, remarcamos un alineamiento más profundo de Lerner con el tema de la renovación urbana (A4) que encontramos en Wilhelm.

4.7.3. Confrontación con las ideas de Almir Fernandes¹⁰⁶

- T1 y A1 - Equilibrio entre desarrollo económico y desarrollo humano. Énfasis en el factor humano (el humanismo).

¹⁰⁶ Almir Fernandes nace en Río de Janeiro en 1934, se forma en arquitectura en 1957 por la Universidad de Brasil (actual UFRJ). Profesor universitario desde 1955, es titular de Teoría de la Arquitectura de 1963 a 1970 en el Curso de Arquitectura y Urbanismo de la UFPR. Funcionario del Ayuntamiento de Curitiba de 1965 a 1970, participa de todo el proceso de planeamiento urbano de la ciudad en ese período, fundador del IPPUC donde actúa en distintas posiciones.

Retorna a Río de Janeiro en 1970, enseñando en diversas universidades. Realiza el Máster en Planeamiento Urbano y Regional en la UFRJ en 1979. Trabaja en el IPEA (*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*) de 1975 a 1991.

- T4 - A5 - Visión multidisciplinaria, se consideran las relaciones económicas y sociales con el medio físico y la visión regional en el planeamiento.
- T6 y A8 – Planificación como proceso dinámico, actualizado, continuado y desarrollado de manera colectiva.
- T10 y A12 – Adopción de órganos de planeamiento (comisión de planificación y oficina técnica).

Como hemos visto, la colaboración del IBAM en el planeamiento de la ciudad remonta a mediados de los años cincuenta¹⁰⁷. Sin embargo, uno de los arquitectos del grupo local de planeamiento que participa de la elaboración del PPU 1965, Almir Fernandes, en un viaje retornando de São Paulo¹⁰⁸, presenta al asesor económico del alcalde, Reinhold Stephanes¹⁰⁹, la Revista del IBAM, edición n° 59 de 1963, con el artículo de Rubens Mattos Pereira, “*Organização para o Planejamento Municipal*”, como sabemos, describiendo un modelo de “Oficina Técnica en nivel de gabinete del alcalde”.

“O IPPUC nasce, assim, “como um Escritório Técnico, tendo o IBAM como mentor intelectual, o Governo do Estado como suporte financeiro, a prefeitura como suporte político e fruto de um caldo de cultura organizativa municipal que já começava a ferver no Paraná”

(Almir Fernandes apud REBELLO, 2010: 96 y 97)

Sin embargo, debemos remarcar que el autor del artículo mencionado es integrante del CPEU, añadiendo de esta manera la contribución de este centro al proceso de elaboración del IPPUC.

REBELLO¹¹⁰ (2010) nos revela que Jaime Lerner inicia su participación en el proceso de planeamiento de Curitiba cuando forma parte del grupo de alumnos y profesores de la Escuela

¹⁰⁷ El propio Fernandes registra en su Master de 1979 que en el 1956 (tabla "2.1.4 - Cronologia do Processo", página 46), hay una reestructuración administrativa del Ayuntamiento, con la asesoría del IBAM y se crea la División de Planeamiento en el Departamento de Urbanismo.

¹⁰⁸ Esto nos hace suponer que Fernandes podría haber contactado directamente con Pereira (que actuaba en el CPEU en São Paulo) para enterarse mejor sobre el artículo, antes de presentar el tema a los demás componentes del IPPUC. Recordemos que la sede del IBAM es en Río de Janeiro, ciudad natal de Fernandes.

¹⁰⁹ Reinhold Stephanes es economista y participa del grupo local de acompañamiento del PPU 1965, como veremos en el capítulo 5.

¹¹⁰ Wilson Rebello, historiador por la *Universidade Tuiuti do Paraná* (1990 – 1994), Posgrado en *Metodologia de Ensino Superior* en la *Universidade do Contestado* (2002 – 2004), Máster en Gestión Urbana en la *Pontifícia Universidade Católica do Paraná* (2009 – 2010).

de Arquitectura y Urbanismo de la UFPR. Lerner no se destaca por su elocuencia mismo haciendo parte del grupo de divulgación del PPU 65, incluso durante el Seminario “*Curitiba de Amanhã*” no parece como uno de los miembros prominentes en las presentaciones. La imprenta resalta las presentaciones de Almir Fernandes que también había sido profesor de Lerner en la Escuela de Arquitectura y Urbanismo de la UFPR.

Además, Almir Fernandes publica *Planejamento urbano: A institucionalização de um processo* en 1979, donde busca explicar el proceso de planeamiento de Curitiba aportando una de las primeras obras sobre el tema. En esta obra, el autor pone de relieve la visión interdisciplinaria necesaria al planeamiento dentro de una perspectiva humanista:

"A necessidade de trabalho interdisciplinar constitui-se na segunda conclusão [del trabajo] na medida em que se coloque o planejamento urbano numa perspectiva humanista.

(...)

Essa visão interdisciplinar da vida da cidade é imprescindível (...)"

(FERNANDES, 1979: 68)

Sobre el papel del plan preliminar para el proceso de planeamiento, no deja dudas:

"(...) o fato de que se optou pela elaboração de um Plano Preliminar e não de um Plano Diretor foi importante, uma vez que dessa maneira se possibilitou a adoção de um processo de planejamento, o que talvez um plano a longo prazo ou de grande fôlego não pudesse permitir.

Da mesma forma que se procurava um processo de planejamento em lugar da elaboração de mais um Plano de Urbanismo, também com a elaboração de um Plano Preliminar em lugar de um Plano Diretor, se buscava uma estrutura urbana mais aberta em lugar de uma estrutura urbana fechada em termos de Plano Diretor."

(FERNANDES, 1979: 34 y 35)

Una de sus conclusiones es que:

"Consultando-se os trabalhos destinados ao planejamento urbano de Curitiba, assim como as análises e avaliações da experiência curitibana, logo se torna claro que naquela cidade se tem em mente, exatamente ajustado, os indicadores de um processo de desenvolvimento urbano."

(FERNANDES, 1979: 216)

Más tarde, en una publicación del IPPUC (1991), Fernandes declara:

"(...) Tinha um plano diretor em 1966; hoje tem o planejamento em Curitiba. Porque tem um órgão que vai sempre planejando a cidade, que é o que interessa. O plano deixou de ser permanente; logo, o órgão teve que ser permanente. Quando o plano é permanente, o órgão deixa de ser permanente; é impossível ter os dois permanentes. Ou tem a criatura ou criador; ou tem o processo ou tem o produto. Se o produto é permanente, o processo tem que mudar e vice-versa."

(IPPUC, 1991: 42)

4.7.4. Confrontación con las ideas de Hely Lopes Meirelles

Hely Lopes Meirelles, además de participar del CPEU, se conoce por su importancia en el campo de la jurisdicción de la construcción y la administración municipal¹¹¹. Así que, cuando se llama a la participación del grupo autor del PPU 1965 este reconocido profesional, Meirelles lleva consigo, junto con el conocimiento jurídico urbanístico, toda la carga de trabajos y experiencias del CPEU. Como resultado concreto de esto, tenemos el anteproyecto de ley en el informe del PPU 1965 de su autoría y el texto legal final del Plan Director bajo su consultoría, que como veremos es el PD 1966 en su esencia.

Sin duda podemos remarcar que Meirelles es una personalidad clave en el grupo de planificación de Curitiba, representando junto con Fernandes, una de las más importantes conexiones entre los preceptos de la Carta de los Andes, la experiencia del CPEU y los urbanistas de Curitiba.

¹¹¹ Además de las obras de Meirelles ya mencionadas, tenemos:

- MEIRELLES, Hely Lopes: *A construção civil e a regulamentação de seus profissionais*. São Carlos EESC 1960.
- MEIRELLES, Hely Lopes: *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1964. xiv, 570 p. : 22 cm.
- MEIRELLES, Hely Lopes: *Assuntos municipais* [por] H. Lopes Meirelles [e] E. de Andrade Azevedo. Pôrto Alegre Instituto de Direito Municipal do Rio Grande do Sul 1965, 638 p. : 21 cm.
- MEIRELLES, Hely Lopes: *Direito municipal brasileiro* Hely Lopes Meirelles ; [atual.] Izabel Camargo Lopes Monteiro, Yara Darcy Police Monteiro, Célia Marisa Prendes. São Paulo Malheiros Ed. 1996. 658 págs.

En MEIRELLES (1961a)¹¹² encontramos, junto a un abordaje amplio sobre la normativa constructiva brasileña, las contribuciones de la Carta de los Andes y del CPEU. Esta obra fundamenta jurídicamente y conceptualmente importantes elementos del planeamiento brasileño presentes en el PPU 1965 y PD 1966.

MEIRELLES (1964)¹¹³ también nos presenta varios conceptos significativos y coincidentes con los presentes en el sistema de planeamiento de Curitiba, citando una vez más la Carta de los Andes, Anhaia Mello y Baltar.

- A5 - Visión multidisciplinaria, se consideran las relaciones económicas y sociales con el medio físico y la visión regional en el planeamiento.
- A7 – Adopción del Planeamiento Integral.
- A15 – Plan General Urbano (PGU).

Respecto a elaboración del Plan Director¹¹⁴:

¹¹² MEIRELLES, Hely Lopes – *Direito de Construir*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1961(a).

¹¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1964, v. 01, segunda edición.

¹¹⁴ Sobre el Plan Director (ya constando en MEIRELLES, 1961a: 123, 124 y 125) Meirelles explica:

“O Plano Diretor é um instrumento necessário à administração municipal. Deve ser a expressão técnico-legal das próprias e legítimas aspirações dos munícipes, quanto à ordenação e desenvolvimento do território municipal – cidade e campo -, no seu aspecto físico (plano urbanístico propriamente dito) e social (organização comunitária). A planificação territorial deve abranger a área urbana e rural, como elementos indissociáveis e integrativos da unidade constitucional primária que é o Município. Não se compreende mais a cidade divorciada do campo. A cidade não tem, hoje em dia, expressão autônoma, nem é dotada de personalidade jurídica ou política. A entidade juridicamente personificada e politicamente autônoma é o Município (Cód. Civ., art. 14, n. III e Const. Fed., art. 28). Eis porque o Plano Diretor há de contemplar todo o território municipal, no seu conjunto urbano e rural, dispondo sobre o uso da terra, o sistema viário, o traçado da cidade e vilas, zoneamento, arruamentos, loteamentos, espaços verdes, áreas livres, edificações públicas e particulares, serviços públicos e de utilidade pública, preservação paisagística e monumental, e o que mais se relacionar com o bem estar da população local.”

(MEIRELLES, 1964: 341 y 342)

Sobre el marco de los planes directores en Brasil en inicio de los años sesenta, MEIRELLES (1961a: 126) complementa:

“Os Planos Diretores, com a extensão e orientação integral que lhes são recomendadas pelo urbanismo atual, nunca foram postos em prática no Brasil, onde só temos exemplos de planos de cidade, circunscritos unicamente à área urbana. Estão surgindo, agora, os primeiros Planos Diretores de Municípios, com a ordenação completa de todo o território municipal – área urbana e rural -, sob o aspecto físico-social. Essa nova mentalidade urbanística que desponta em todos os recantos da pátria, prenuncia terem os governantes compreendido, afinal, a conveniência de substituir a improvisação imediatista e cíclica das administrações, pela planificação técnica, integral e perene.”

“A elaboração do Plano Diretor do Município é tarefa técnica, árdua e paciente, que exige, além de visão urbanística, conhecimentos especializados de sociologia, economia política, finanças, medicina e higiene, engenharia, estatística, direito e artes, uma vez que o plano há de ser a síntese do que de melhor se puder apresentar em todos êsses setores do conhecimento humano, intimamente relacionados com o desenvolvimento do Município e especialmente da cidade.”

(MEIRELLES, 1964: 351)¹¹⁵

- A9 - Zonificación del uso del suelo y distribución de los servicios públicos en el territorio.

Sobre la zonificación, el autor cita explícitamente la Carta de los Andes:

“O zoneamento (zoning – zonage – zonizzazione) consiste na repartição do solo segundo a sua precípua destinação urbanística. Na conceituação da “Carta dos Andes”, o zoneamento é o instrumento legal de que dispõe o Poder Público para controlar o uso da terra, as densidades de população, a localização, a dimensão, o volume dos edificios e seus usos específicos, em prol do bem estar social.”

(MEIRELLES, 1961a: 137)

MEIRELLES (1961a) también comenta que en la época, a partir de los ejemplos de las ciudades brasileñas construidas bajo un plan urbanístico (como Goiânia, Belo Horizonte y Brasília), se remarca el mismo equivoco de falta de planeamiento regional. En estos casos prevalece el enfoque de plan de ciudad en lugar de plan regional.

Sin embargo, cabe algunos esclarecimientos sobre los términos utilizados. El plan de ciudad estaría restricto a área urbana del municipio sin incluir su área rural. Ya el plan regional en los términos explicados por el autor, comprendería toda el área municipal (urbana y rural) así como su región de influencia o impacto (en el caso de Brasília, por ejemplo).

Y apunta:

“(…) A ausência de planejamento regional para a área de Brasília, acarretará, muito em breve, irremediáveis prejuízos para a nova capital da República. É oportuno lembrar que, em 1953, fundou-se na Índia a cidade de Chandigar, para capital do Estado de Pundjab, nas encostas do Himalaia, planejada com todos os requisitos urbanísticos por Le Corbusier, para abrigar uma população de 500.000 habitantes mas, concomitantemente, foi planificada toda a região que a circunda (Cf. Ernest Hynes, New City, 1958, p. 75 e segs.).” - MEIRELLES (1961a: 126)

De hecho, en el apartado sobre la Carta de la Tourette, comentamos que la visión regional también está presente en la Carta de Atenas, aunque de modo distinto.

¹¹⁵ Como orientación a los trabajos de investigación, MEIRELLES (1964) recomienda los trabajos del Padre L. J. Lebet, que además de la exposición doctrinaria, presentan los modelos de fichas y gráficos necesarios a los levantamientos de la zona urbana y rural, son ellos: *Guide Pratique de l'Enquête Sociale*, t. I, *Manuel de l'Enquêteur* y t. II, *L'Enquête rurale*, 1951; *Guide Pratique de l'Enquête Sociale*, t. III, *L'Enquête Urbaine*, 1955.

- 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.
- A8 – Planificación como proceso dinámico, actualizado, continuado y desarrollado de manera colectiva.
- A12 – Adopción de órganos de planeamiento (comisión de planificación y oficina técnica).
- T13 - A14 - Medidas jurídicas y legislativas de la planificación.

En MEIRELLES (1964) encontramos otros planteamientos significativos, como la importancia del enfoque multidisciplinario en el planeamiento, su base humanista y la visión de que el urbanista debe enfocar el espíritu de la urbe:

"Cada cidade tem uma alma; por via de regra só lhe vemos um corpo. Necessário é que o urbanista se volte para o espírito da urbe, ausculte as suas tendências, a sua índole, o seu espírito, e no Plano de seu desenvolvimento atenda à vocação da cidade e aos justos anseios de seus habitantes."

(MEIRELLES, 1964: 356-357)

Más que esto, Meirelles es plenamente consciente de la importancia de la creación de una Comisión de los ciudadanos y una Oficina técnica:

"(...) Na primeira edição deste livro [1957] não nos referimos ao Escritório Técnico, nem aconselhamos sua instituição, mas estudos posteriores realizados em colaboração com os técnicos do Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos, da Universidade de São Paulo, convenceram-nos da utilidade desse órgão, visto que os elementos que geralmente integram a Comissão do Plano Diretor não são especialistas em assuntos urbanísticos e necessitam do assessoramento de uma equipe técnica."

(MEIRELLES, 1964: 369)

(...)

“A Comissão se destina a informar a equipe técnica sôbre as peculiaridades locais e os anseios da população no concernente ao planejamento do Município. As condições de nossas municipalidades não se mostram adversas a êsse sistema. Antes, o exigem como fórmula conciliadora dos interêsses da Administração com os dos administrados, que devem ser ouvidos na planificação municipal. O Escritório Técnico por sua vez, realizará os trabalhos especializados de pesquisa e elaboração dos projetos que irão compor o Plano, e, na fase executiva, promoverá a sua realização.”

(MEIRELLES, 1964: 369-370)

El autor va más allá y plantea todo un sistema nacional de planeamiento¹¹⁶, que debe haber flexibilidad en la estructura del planeamiento, pero rigidez en los objetivos.

Ya el plan director debe entenderse como un proceso dinámico de obras y servicios.

“(…) O que se aconselha é flexibilidade na estrutura do plano e rigidez em seus objetivos, para que as Administrações possam aperfeiçoá-lo sempre, mas não possam alterá-lo, ou desviá-lo de sua finalidade.”

(MEIRELLES, 1964: 345)

“(…) o Plano Diretor não é um programa estático de realizações, mas sim um processo dinâmico de obras e serviços, a longo prazo, segundo o critério de prioridade estabelecido para sua execução.”

¹¹⁶ Aunque la Constitución de la época (de 1946) no contemple claramente el tema urbanismo como hemos visto, MEIRELLES (1964) plantea delimitar las atribuciones de cada entidad estatal brasileña (Unión, Estados-miembros y Municipios), de la siguiente manera:

- Es de responsabilidad de la Unión el establecimiento del Plan Nacional de Urbanismo y la imposición de normas generales de urbanismo, que garanticen al país la unidad de principios, esenciales a la autonomía estatal y municipal:
 - Plan Nacional de Urbanismo, del cual deben ajustarse los planes estatales, que a su vez, son integrados por los planes directores municipales, constituyendo un sistema armónico y funcional.
 - Normas generales de urbanismo. La Unión debe promulgar un Código Nacional de Urbanismo fijando principios científicos y directrices técnicas para la acción estatal y municipal. Las normas generales de urbanismo tienen el objetivo de pautar las acciones planificadoras y reglamentadoras edificatorias de los estados-miembros y municipios.
 - Es de responsabilidad de los estados-miembros el Plan Estatal de Urbanismo y las normas urbanísticas regionales adecuadas a sus territorios, observados los principios federales de repartición y límites de atribuciones de las tres esferas estatales.
 - Es de responsabilidad de los municipios la Regulación Edilicia (el Código de Obras) y el Plan Director. Visando el urbanismo, el Municipio debe editar normas de actuación urbanística para su territorio y proveer concretamente todos los temas relacionados con su administración y con los servicios públicos y que condicionen el bienestar de la comunidad local.
-

(MEIRELLES, 1964: 372)

Respecto a la fijación de las normas del Plan Director, Meirelles comenta:

“(...) Tais normas devem ter por alvo conduzir a cidade para o seu optimum, dentro das condições de vida e desenvolvimento que seus habitantes aspiram e que o urbanismo, como arte social, aprova (...)”

(MEIRELLES, 1964: 357-358)

Ya sobre la contribución de mejoría:

“(...) tal contribuição só pode recair sobre a valorização da propriedade imóvel decorrente da obra pública que responda direta e imediatamente por esse acréscimo de valia (...)”

(MEIRELLES, 1964: 447)

Con esto expuesto, no cabe duda que Meirelles, cuando participa del PPU 1965 y del PD 1966 como consultor jurídico, está muy bien consciente de los preceptos de la Carta de los Andes, y sobre todo, respecto a uno de sus más significativos componentes, la oficina técnica de planeamiento, que va a fundamentar el IPPUC.

4.8. Tercera fase del planeamiento brasileño, 1950 a 1969 – la incorporación de la temática regional

Los principales planes de esta fase son:

- *Estudio de Robert Moses para São Paulo de 1950 (figura A4.13)*. Trabajo encargado por el alcalde de São Paulo, Lineu Prestes (1950-1951), a la *International Basic Economic Corporation* (IBEC), sociedad comercial basada en Nueva York, dirigida por Nelson Rockefeller. El contrato solicita un informe respecto al planeamiento general de las obras públicas para el municipio de São Paulo con estudios, recomendaciones o planes referentes a: un plano general y una zonificación; sistema de arteriales de tráfico; transporte colectivo; parque y plazas; rectificación del río Tiete, zonificación y urbanización de las vegas; ingeniería sanitaria y sugerencias sobre métodos de financiación para obras y servicios públicos. Moses y su equipo de diez concejales norteamericanos elaboran una propuesta de zonificación y sugestionan que el decreto de zonificación sea basado y ayudado por la legislación de zonificación de Nueva York de 1916, que estaba siendo revisada en 1950 (el llamado *rezoning*). Ellos también plantean un sistema de vías expresas (*parkways*) y rutas de

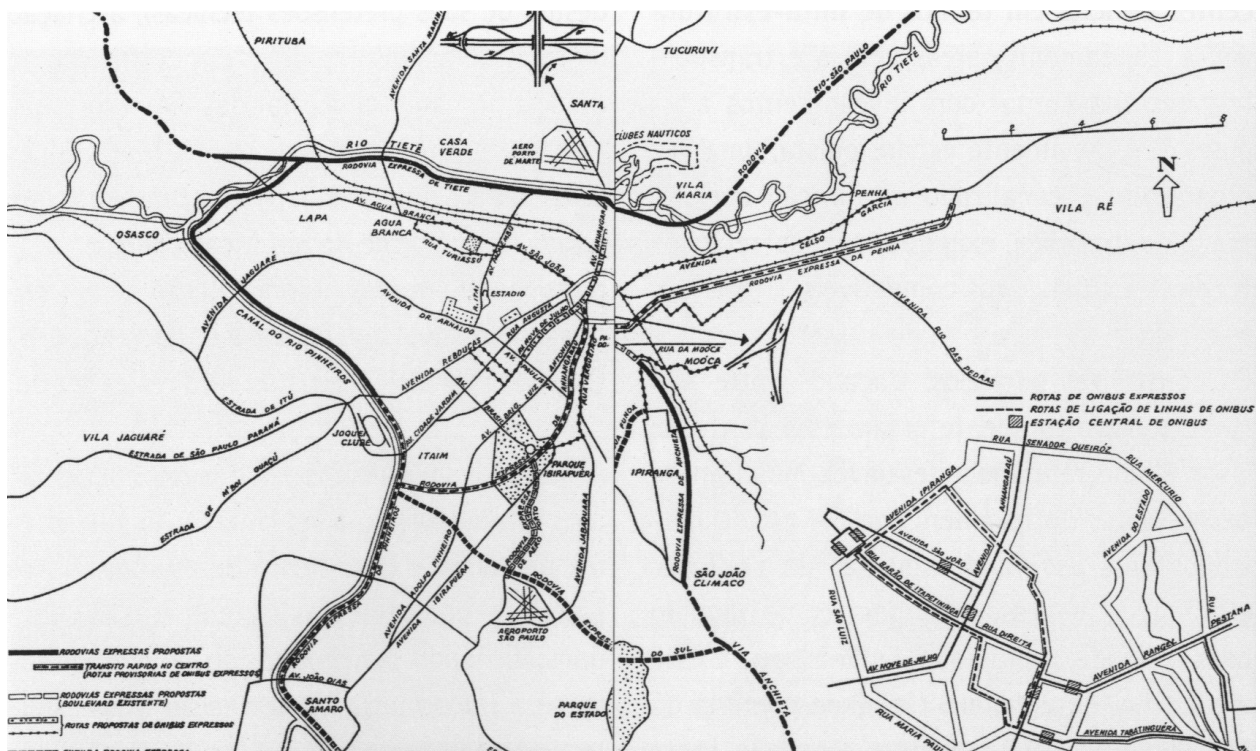
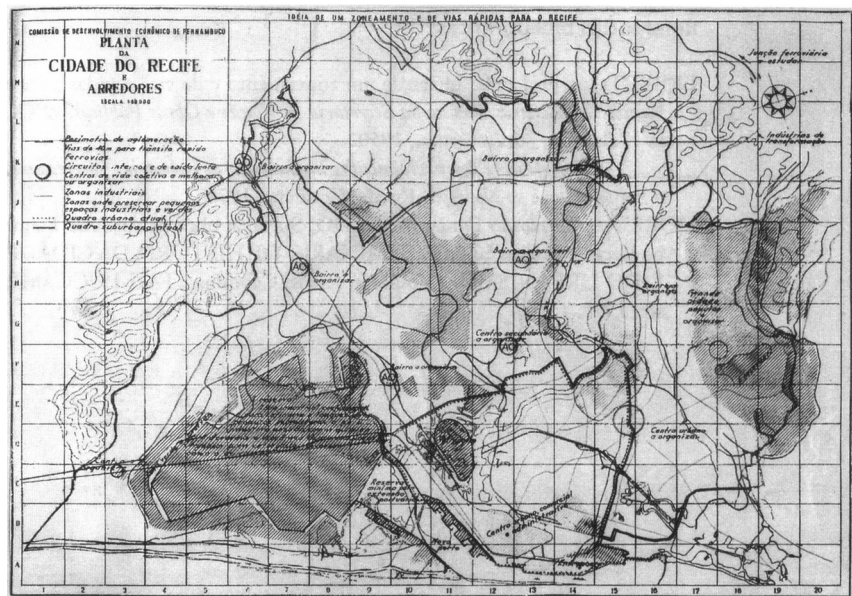
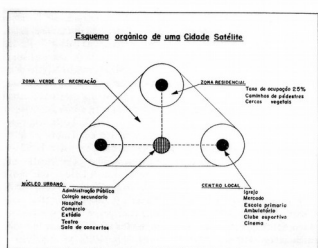
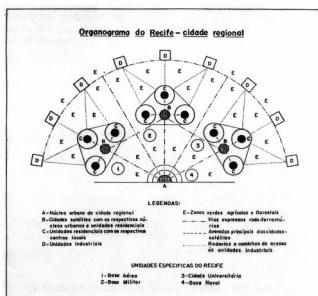


Figura A4.13 - Planteamientos viarios del informe Moses de 1950. Fuente: SOMEKH, MALTA y CAMPOS, 2002:087.

autobuses exprés. Moses defiende la idea de suburbio conectado a la ciudad mediante grandes avenidas para que sea posible vivir en la ciudad en pequeño piso durante la semana y en los finales de semana, vivir en una gran casa en el campo.

Verificamos que la experiencia del Estudio de Moses presenta una postura ajena a la realidad local, sin diagnósticos detallados basados en levantamientos adecuados. Intenta aplicar de modo directo modelos importados sin las discusiones e adaptaciones necesarias a la realidad de las ciudades brasileñas, bastante distantes de las norteamericanas.

Sin embargo, aunque el estudio de Moses no se aplique, algunas de sus sugerencias se manifestarán en São Paulo posteriormente, como por ejemplo la influencia del rezoning sobre los proyectos de leyes paulistanos de 1952 y 1955.



Figuras A4.14, A4.15 y A4.16 - Organograma de Recife - Ciudad regional (izquierda arriba) y esquema orgánico de una ciudad Satélite del Plan Regional para Recife de 1951 (izquierda abajo), fuente: LEME, 1999:431. Ideas de una zonificación para Recife de 1954 (derecha), fuente: LEME, 1999:433.

- *Diretrizes para um Plano Regional para o Recife* de 1951 (figura A4.14 y A4.15) es fundamentalmente la tesis presentada en 1951 por Antonio Bezerra Baltar¹¹⁷ a la Escuela de Bellas Artes de la Universidad de Recife. Baltar establece dos principios básicos: ocupación del territorio dentro de un carácter regional y el establecimiento en la ciudad de las funciones específicas humanas: vivienda, trabajo, recreación y circulación. Baltar plantea un esquema

¹¹⁷ Analizamos más las contribuciones de Antonio Bezerra Baltar en el capítulo 4.

orgánico para la ciudad regional compuesta por ciudades satélites para desadensar el núcleo principal. Alrededor del núcleo urbano principal se ubican, en medio de zonas verdes de recreación, las unidades específicas de Recife (base aérea, naval, militar y ciudad universitaria); las ciudades satélites (con núcleos urbanos y unidades residenciales) y las unidades industriales alternadas por zonas verdes agrícolas y boscosas. Todo el esquema se conecta por vías jerarquizadas. Baltar entiende que para resolver los problemas de la ciudad se debe actuar en su origen, la cuestión regional, llevándose de cierta manera, el abandono del centro tradicional como objeto de intervención concreta. El trabajo de Baltar representa la inflexión en la trayectoria del planeamiento hacia a un urbanismo de planes regionales con énfasis económica y regional.

M.E.H. y la SAGMACS

Como comentamos, en una línea distinta al estudio de Moses, empieza a tener grande influencia el Movimiento Economía y Humanismo sobre los medios profesionales y académicos. Así son la mayoría de los planes presentados a continuación.

- *Desenvolvimento e Implantação de Indústrias, interessando a Pernambuco y ao Nordeste e Idéia de um zoneamento e de vias rápidas para o Recife de 1954 (figura A4.16)*. En 1954, Lebret va a Recife y como resultado de este evento se realizan dos estudios inter-relacionados. Como se puede esperar, los estudios del Movimiento Economía y Humanismo traen nuevas formas de ver la ciudad, con metodologías de planeamiento novedosas que influyen toda una generación de profesionales locales. Entre ellos, Antônio Baltar, ya citado anteriormente, considerado como introductor en el país del nuevo pensamiento urbanístico, incorporando el ideario de La Carta de Atenas, del grupo Economía y Humanismo y del planeamiento inglés del posguerra, sobretodo del plan de Abercrombie y la *Town and Planning Act* de 1947¹¹⁸. Sus trabajos ilustran muy bien esta fusión de ideas y la adaptación local de distintas concepciones urbanísticas. Aunque los planes de Baltar y Lebret no se realicen, sus directrices orientarán el planeamiento de Recife por muchas décadas.

¹¹⁸ Documento fundamental del planeamiento regional de Gran Bretaña de la posguerra.

• *Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana*. En 1956, se contrata la SAGMACS¹¹⁹ para desarrollar una investigación sobre São Paulo, cuyo trabajo es un marco en la formación de los urbanistas paulistanos. Este trabajo trata de conocer las condiciones de la ciudad real, sus carencias y potencialidades y representa una transposición de experiencias internacionales en planeamiento urbano buscando la construcción de un modelo propio, bajo tres aspectos: importación directa de metodologías de planificación, absorción de ideas y teorías por los profesionales locales e innovaciones desarrolladas delante de situaciones que exijan soluciones inmediatas.

Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana es elaborado por la SAGMACS y la *Comissão de Pesquisa Urbana da Prefeitura de São Paulo* de 1956 a 1957. Participan de la redacción del estudio para São Paulo: **Antônio Bezerra Baltar** (ingeniero), Antônio Delorenzo Neto (abogado), Raymundo Delprat (economista francés), Franf Goldman (sociólogo), **Louis Joseph Lebret** (economista), **Mario Laranjeira de Medonça** (ingeniero)¹²⁰, Chiara de Ambrosis Pinheiro Machado (economista) y Benevenuto de Santa Cruz (fray dominicano). La

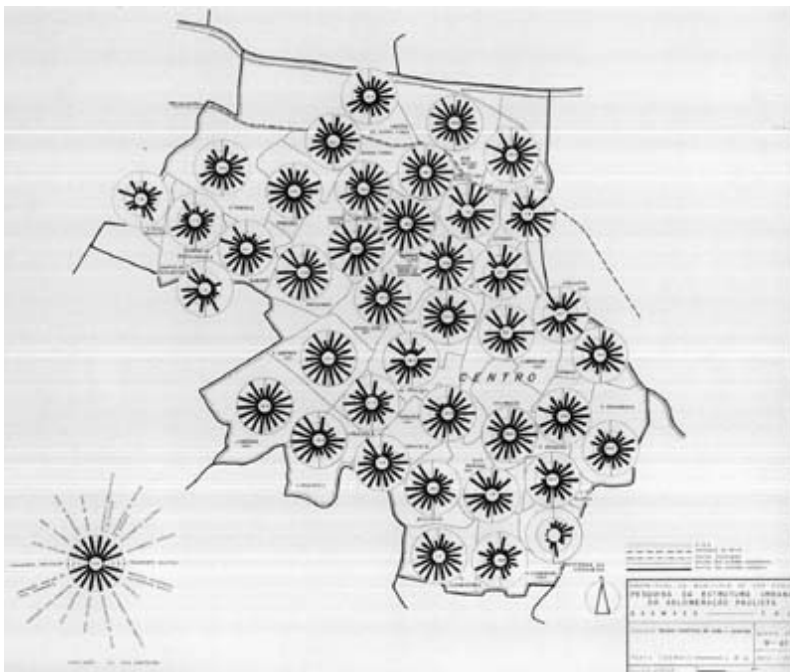


Figura A4.17 - La técnica de investigación de la SAGMACS aplicada a São Paulo (gráfico margarita). Niveles colectivos de vida del Centro, SAGMACS, 1958. Fuente: www.urbanismobr.org.

¹¹⁹ En 1956, el equipo de gestión de SAGMACS se compone del abogado Antonio Delorenzo Neto, como Director Ejecutivo; José Gomes de Morais Netto, como Director Gerente; Frei Benevenuto de Santa Cruz, como Director Técnico; y como Directores Adjuntos, el Juez J.B. de Arruda Sampaio (padre del político Plínio de Arruda Sampaio), el arquitecto Domingos Theodoro de Azevedo Netto, y los ingenieros Antonio Bezerra Baltar y José Artur Ríos (según CESTARO, 2009).

¹²⁰ Sobre Laranjeira de Mendonça, véase nota 143 del capítulo 4.

investigación se compone de dos volúmenes con cinco partes y un anexo. La primera parte es un análisis crítico del dinamismo de São Paulo, con la finalidad de aprehender las posibilidades de crecimiento, conteniendo un levantamiento histórico, demográfico y económico de la aglomeración paulistana; la segunda parte es una investigación socio-económica de las zonas urbanizadas (incluyendo los municipios de São Paulo, Santo André, São Bernardo y Guarulhos); la tercera parte consiste de aspectos sociológicos de la aglomeración; la cuarta enfoca el análisis urbanístico; ya la quinta parte abarca las conclusiones y sugerencias.

Remarcamos en el ítem *“Estructura Urbana para São Paulo”*, en su cuarta parte, *“Análise Urbanística”*, la investigación coordinada por **Antonio Baltar**, a partir de la cual se plantean índices urbanísticos, entre ellos densidades generales y específicas, superficie construida por habitante y superficie libre por habitante. En la quinta parte, *“Conclusões e Sugestões”*, el estudio plantea actuaciones descentralizadas, remarcando el papel de los centros regionales y subcentros con infraestructura propia y absorción de mano de obra local, transformando los barrios-dormitorios en unidades más completas y semiautónomas. En su anexo, el estudio trata de los temas administrativos, considerando la planificación como la formulación ordenada de un conjunto debidamente integrado de decisiones. Asimismo, el estudio prevé una **Comisión del Plan Director para garantizar la representatividad del plan a ser elaborado**, retomando el planteamiento defendido por Anhaia Mello desde los años veinte¹²¹. El trabajo de la SAGMACS inaugura un nuevo paradigma, consolidando el conocimiento y la metodología adoptados en la forma de teoría urbana completa y consistente, resultantes de la aplicación de los principios del movimiento Economía y Humanismo, introduciendo innovaciones metodológicas y técnicas en la práctica del planeamiento urbano.

Aún respecto a la "Estructura urbana de la aglomeración paulistana" de 1958, en su *Anexo: Problemas do govêrno e da administração municipal da capital*, el informe argumenta que para implantarse la descentralización planteada son indispensables nuevos órganos, entre ellos una **Junta de Planificación Municipal**. La Junta tiene un papel decisivo como órgano coordinador, con expertos con experiencia en temas municipales y urbanísticos y con gran conocimiento en el campo de las ciencias sociales, absorbiendo parte de Departamento de Urbanismo existente y de la Comisión Orientadora del Plan Director del Municipio. La Junta tiene el encargo de elaborar todos los planes de urbanismo de cada unidad con la coordinación necesaria a la expansión suburbana del municipio incluso, hasta la "conurbação". Además, la Junta debe

¹²¹ Todavía no es una comisión de planeamiento o desarrollo del municipio.

programar todas las etapas de ejecución, estudios económicos, régimen de financiación y control general, y participar en la elaboración de la propuesta presupuestaria.

El informe menciona como modelo, la Junta de Planificación de Puerto Rico, con más de un decenio de experiencia, presidida por el urbanista Rafael Picó¹²².

De esta manera, en estos trabajos ya se presentan los primeros modelos de los que serán más tarde en el CPEU, la comisión de desarrollo del municipio y de la oficina técnica de planeamiento.

En la gestión de Adhemar de Barros (1957-1961) como alcalde de São Paulo, se presenta un informe con los conceptos de plan director. En el primer capítulo se presentan la legislación municipal de uso del suelo, la distribución demográfica, el sistema viario y los equipamientos públicos. En este capítulo se publican, por primera vez, los productos de la investigación de la SAGMACS respecto al análisis de la atracción identificando los polos secundarios y necesidades inmediatas de la población en unidades elementales. El segundo capítulo presenta los planes del sistema viario jerarquizado en vías expresas, principales urbanas, principales locales y un estudio del metro. El tercer capítulo presenta la zonificación industrial y una nueva división administrativa del municipio.

¹²² Para la descripción completa de las atribuciones de esta Junta, el informe orienta (en nota) que se consulte la publicación "Junta de Planificación" - Boletín nº 1: La Junta de Planificación, Puerto Rico, 1954.

Sin embargo, el documento del ingeniero Rafael V. Urrutia (Presidente Interino de la Junta de Planificación), denominado "Explicación de las funciones de la Junta en el seminario celebrado en la Junta de Planificación el jueves 21 de enero de 1954 a las 9:00 am para información de los honorables visitantes brasileros", explica que la Junta de Planificación de Puerto Rico se crea en 1942 para guiar el desarrollo de Puerto Rico, lo que significa coordinar el trabajo de las diferentes agencias dentro del marco de la política establecida por la Legislatura y el Gobernador, y asesorar al Gobernador en materias de desarrollo económico-social y política fiscal de largo alcance. Las funciones de la Junta se agrupan en cuatro clases principales: Planes Reguladores y Revisión de Proyectos; Planificación Urbana (reglamentos de lotificación, zonificación y vías públicas); Planificación Fiscal y Planificación Económica y Social.

Otro aspecto a remarcar es el papel desarrollado por la Sociedad Interamericana de Planificación de Puerto Rico (fundada en 1954) en la planificación de América Latina, en que el brasileño **Birkholz** está asociado. Esta sociedad, por iniciativa de Rafael Picó, va a promocionar la creación de la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP) en la Primera Reunión Técnica de Vivienda y Planeamiento realizada en Bogotá en 1956. En esa reunión se adoptan los Estatutos de la SIAP y se designa su primera Junta Directiva compuesta por algunas personalidades de la futura Carta de los Andes de 1958 (en negrito): Rafael Picó, presidente; **Gabriel Andrade**, vicepresidente; **Luis Dorich**, Carlos Leonidas Acevedo, Eduardo Montoulieu, Miguel Figueroa Román y Rodrigo Carazo, directores; Ernest Weissman, Anatole A. Solow y **Luis Lander**, consejeros (véase *tabla A4.02- Participantes del Seminario de Bogotá de 1958*). Ya Anatole Solow visita el Seminario de Bogotá de 1958 como jefe de la División de Vivienda y Planificación de la Unión Panamericana.

● *Estructura Urbana de Belo Horizonte*. En 1958, se invita Louis-Joseph Lebret a visitar Belo Horizonte y se encarga a la SAGMACS una investigación sobre la estructura de la ciudad, lo que va a causar un cambio substancial en la manera de encaminar la resolución de los problemas urbanos, integrando la ciudad y su región de manera indisoluble. Para la investigación encargada el Plan Director debe tener como base un plan de desarrollo económico y social de la región centrado en la ciudad.

El trabajo tiene una estructura general muy similar al trabajo desarrollado para São Paulo, *Estructura Urbana de la Aglomeração Paulistana* de 1956. Compuesto de cinco partes consistiendo la primera en el estudio demográfico y económico de la *greater* Belo Horizonte; la segunda parte analiza la estructura básica de la ciudad; la tercera parte consiste en el estudio urbanístico; la cuarta discute la organización administrativa de Belo Horizonte; y la quinta parte aborda los aspectos sociológicos de la vida de la ciudad.

Sin embargo, y como comentamos, el informe de la *Estructura urbana de Belo Horizonte* de 1958-1959 ya presenta influencias de la experiencia de Baltar y Laranjeira en participar en el Seminario de Bogotá de 1958.

Una vez más, el estudio plantea un cambio radical en la manera de ver los problemas urbanos de la ciudad, tratando esta y su región como instancias inseparables. Plantea el plano director como instrumento de política pública con jurisdicción sobre toda la superficie de influencia de la ciudad, defiende un **proceso continuado de planeamiento**, propone nuevas relaciones de cooperación entre los ciudadanos y los poderes públicos y entre los ámbitos municipal, estatal y federal de gobierno.

La coordinación y redacción final del trabajo está a cargo de Benevenuto de Santa Cruz (igual al estudio mencionado de São Paulo), con la participación de Annibal Villela, **Antônio Bezerra Baltar**, Antônio Delorenzo Netto, **Celso Lamparelli** y Francisco Whitaker Ferreira. Los estudios de urbanismo se desarrollan por Antônio Bezerra Baltar y Celso Lamparelli. Además de Santa Cruz, Baltar y Delorenzo Netto también participan del trabajo de São Paulo de 1956, como mencionado.

Respecto a la participación de Lamparelli en el trabajo de Belo Horizonte:

"A minha participação nessa pesquisa só se iniciaria a partir do fim de 1958, pelo simples motivo de ter sido convidado para acompanhar o arquiteto Domingos de Oliveira (Duca) com quem trabalhava na Pesquisa de São Paulo, para auxiliar o Prof. Anhaia Mello e sua equipe na preparação e aplicação de pesquisas básicas em 10 municípios do Estado de São Paulo. (...)"¹²³

(LAMPARELLI, 2000:12)

A partir del marco analizado, el informe apunta cinco observaciones principales en el *Capítulo IV - Conclusiones y recomendaciones* de la *Segunda Parte*. Pero, cuanto a las *recomendaciones*, remarcamos que la primera de ellas nada más es que la creación de un **Grupo de Trabajo Permanente**:

"1) Julgamos indispensável a existência, junto ao Gabinete do Prefeito, de um Grupo de Trabalho Permanente (v. Recomendações e organograma sugeridos no Capítulo Segundo da Quarta Parte¹²⁴), que lhe forneça os dados necessários à fundamentação, programação e coordenação de suas iniciativas e decisões."

(SAGMACS, 1958-1959: II -106)

El organigrama sugerido se reproduce en la *figura A4.18*, donde se plantea una Junta de Planificación Municipal¹²⁵. Ya las funciones del Grupo de Trabajo se componen de:

- Mantener actualizado el sistema de datos referentes a las condiciones de vida en el Municipio, a partir de los elementos presentados en la investigación realizada.
- Formular las directrices generales de los Planes anuales y plurianuales de la administración municipal, con vistas a la asignación de recursos financieros, a las prioridades y a las concentraciones especiales de esfuerzos.
- Establecer las destinaciones globales de los recursos financieros de que dispone el Ayuntamiento, según los planes establecidos, e introducir en los sistemas de trabajo de la administración municipal métodos de "Planeamiento-Presupuesto".

¹²³ Confirmando una vez más el intercambio de profesionales entre el CPEU y la SAGMACS.

¹²⁴ En realidad, las *Recomendaciones* están en el Tercer Capítulo de la Cuarta Parte. Véase el análisis más adelante.

¹²⁵ Vimos la propuesta de una Junta de Planeamiento Municipal en *Estructura urbana de la aglomeración paulistana* de 1958.

- Formular las directrices fundamentales de la estructura de la ciudad y de desarrollo urbano, a partir de los estudios a realizarse por el sector competente del Ayuntamiento¹²⁶.
- Orientar la elaboración e acompañar la aprobación de la legislación necesaria a la garantía de una utilización adecuada y de una expansión reglamentada de la zona urbana, según las directrices formuladas para el desarrollo de la ciudad.
- Formular la política de implantación y de dimensionamiento de los servicios y equipamientos municipales (básicos y sociales), estatales, federales y entregues bajo concesión a particulares, de acuerdo con las directrices formuladas para el desarrollo urbano y según las prioridades exigidas por el análisis de las condiciones de vida en el municipio.
- Formular las directrices y normas urbanísticas a seguirse en los trabajos de zonificación, de definición de los sistemas viarios y en los planes de parcelaciones, a partir de estudios a realizarse por el sector competente del Ayuntamiento¹²⁷.
- Analizar continuamente la calidad de los servicios prestados por el Ayuntamiento, estableciendo los programas de entrenamiento y de mejoría de métodos que vengan a necesitar.

Las demás *recomendaciones* son:

- Un correcto planeamiento de la implementación de equipamientos urbanos.
- El establecimiento de un sistema de agrupamiento o **consorcio inter-municipal para toda la aglomeración** (Belo Horizonte y municipios vecinos)¹²⁸.
- El contacto permanente con la población para esclarecer los aspectos fundamentales de la política administrativa municipal adoptada, buscando además obtener gradualmente la participación y la responsabilidad compartida de todos en la estructuración urbana orgánica.

¹²⁶ Remarcamos que el grupo de trabajo planteado en la segunda parte del informe todavía no es investigador, pues no realiza las investigaciones y estudios necesarios. Sin embargo, esto cambia con la descripción de las atribuciones de la junta en el anteproyecto de ley para la reorganización político-administrativa del municipio del *Apéndice* de la *Quarta Parte* del informe, que incluye una sección de investigación - véase más adelante.

¹²⁷ Ídem.

¹²⁸ Aunque no encontramos en el informe del PPU 1965 el planteamiento de una *unidad superior* constituida por Curitiba y los de municipios vecinos, de hecho hay la orientación de constituirse un consorcio con los municipios cercanos, como veremos en el apartado 5.1.3. *Confrontación con la estructura y contenido del PPU 1965 del anexo 5.*

En la *Tercera parte* del trabajo se realiza el *Estudio urbanístico* mediante un sistema de índices de los elementos urbanos. Como hemos comentado, estos estudios de urbanismo se desarrollan por Antônio Bezerra Baltar y Celso Lamparelli:

"Os índices mais característicos da implantação dos elementos urbanos foram sistematizados de forma análoga à adotada em trabalhos anteriores e, no caso de Belo Horizonte, completados com a utilização de outros coeficientes numéricos introduzidos no sistema."

(SAGMACS, 1958-1959: III - 4)

Explicando de una manera muy resumida, se levanta las superficies construidas o utilizadas *per cápita* de las unidades de muestreo relativas a las principales funciones: residenciales, de trabajo (industria, servicios y comercio), viarias, de ocio y sin utilización (terrenos vagos). Esto resulta en un marco de distribución del espacio o cuotas *per cápita* de terreno, facilitando un perfil de la unidad analizada. Se consideran también las densidades y porcentajes poblaciones de la unidad (residencial bruta y líquida, de trabajo, etc.).

Dentro de las instrucciones sobre la zonificación, como punto de partida para la ocupación racional del espacio, el informe menciona en nota que sigue las enseñanzas de **Francis Violich**¹²⁹ en su esquema del documento de referencia del Tema III del Seminario de Planeamiento Urbano de Bogotá de 1958. Remarcamos lo mismo procedimiento respecto a la parcelación (subdivisión).

Así, analizando el Documento de Referencia de Violich, que forma parte de los textos iniciales de la Carta de los Andes (VIOLICH, 1958), encontramos el título "*2. Zonificación*" donde se explica los aspectos de la zonificación en general y las aportaciones sobre ese tema desde EE.UU., cubriendo temas como sus orígenes, objetivos, principios, bases legales, contenidos, limitaciones y posibilidades; y el título "*3. Control de subdivisión*", donde Violich explica su definición y alcance, la base legal, los objetivos, los principios, procedimientos para aprobación y el contenido de la ordenanza de subdivisión. Muchos de estas recomendaciones y orientaciones se presentan en el informe de Belo Horizonte, hasta el punto de adoptarse el

¹²⁹ Sobre Violich, véase nota 137 del capítulo 4.

término *subdivisão*, cuando el término más corriente en Brasil es *parcelamento* o *loteamento* de un terreno.

Ya en el guion del *Capítulo Sétimo - Roteiro para a organização do plano diretor* de la - *Terceira Parte* del Informe de Belo Horizonte, con el concepto de Plan Director y objetivos, principios y normas del Plan director, se reproduce los modelos de la **Carta de los Andes de una manera explícita y directa:**

"O Plano Diretor é o documento oficial que formula a política da autoridade municipal em face do crescimento físico da cidade e do seu desenvolvimento da sua região (1). A política enunciada pelo Plano Diretor é uma política a longo prazo e o plano é um documento sujeito a um processo de constante adaptação às necessidades e condições cambiantes da comunidade urbana para a qual foi traçado. (...)

(...)

(1) V. Relatório final do Seminário de Técnicos e Funcionários de Planejamento Urbano, Bogotá, 1958."

(SAGMACS, 1958-1959: III - 71)

Ya en la *Quarta Parte - A organização político-administrativa de Belo Horizonte*, en su "*Secção 1 - A descentralização*" del *Capítulo Segundo - Possibilidades de reforma* de la *Quarta Parte* del Informe, se plantea la descentralización para una repercusión benéfica de la acción política del Alcalde por todo el territorio del municipio. Para eso el informe menciona los ejemplos de ciudades como Londres, Viena, Madrid y Barcelona:

"(...) Em Madrid que vem sendo objeto de comparação neste estudo há doze distritos à frente dos quais se encontra um "Teniente de Alcalde (2)"¹³⁰, que exerce faculdades delegadas pelo "Alcalde": em Barcelona há, igualmente, doze distritos que se acham a cargo de "concejalias" delegadas. No Brasil não há exemplo de organização deste tipo, porquanto toda a responsabilidade de govêrno pesa sobre o Prefeito numa hipertrofia irredutível.(...) esta divisão torna-se imperativa se atentarmos para a extensão da área urbana e suburbana, de

¹³⁰ Respecto al tema, el informe cita la obra de Luis Jordana de Pozas - *Problemas de las grandes concentraciones urbanas desde el punto de vista de la organización urbanística*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1955, pág. 24.

órden de 16 x 16 Km lineares, demasiado vasta para o contrôle direto da autoridade superior do Prefeito.(...)"

(SAGMACS, 1958-1959: IV-18)

De este modo, el informe plantea la creación de un distrito especial (con el Alcalde administrando la región del centro) más siete distritos, con las sub-alcaldías (con sus respectivas juntas distritales).

Asimismo, dentro del concepto de descentralización administrativa mediante las administraciones distritales, el documento remarca que en varias capitales de América Latina el espíritu de reforma transforma las antiguas estructuras, buscando una mejor adecuación de los sistemas de administración a los intereses territoriales, como son los casos de Bogotá, Buenos Aires y Lima.

Veremos en los próximos capítulos de nuestra investigación, que el tema de la descentralización administrativa municipal está muy presente en el PPU 1965 y, décadas más tarde, en la implementación de las Administraciones Regionales de Curitiba.

Aún en su *Capítulo Segundo - Possibilidades de Reforma de la Cuarta Parte*, se presenta el nuevo organigrama planteado (*figura A4.18*), con la *Secretaría General* como el órgano coordinador de la política administrativa de todos los distritos, y responsable por el Gabinete del Alcalde; y la *Junta de Planificación Municipal*¹³¹ encargada de coordinar todo el desarrollo de la Capital en el ámbito técnico, con todas las tareas de planeamiento, apoyada en tres secciones técnicas.

"(...) Segundo a estrutura que propomos dois órgãos superiores, um de natureza político-administrativa - a Secretaria Geral, e outro de natureza técnico-administrativa - a Junta de Planificação Municipal, devem ter papel preponderante.(...)"

¹³¹ Respecto a la Junta de Planificación Municipal, el informe menciona en nota la obra de Antonio C. Cortês, "O Município da Colombia" (Parte III), en *Revista do Serviço Público*, DASP, Rio de Janeiro, enero de 1957, páginas 105 a 107.

Además, en nuestro análisis del *Informe Final* del Seminario de Bogotá de 1958, remarcamos la presencia de consultores y participantes originarios de Juntas de Planificación de sus respectivos países, como el consultor e ingeniero Carlos Alvarado, Vicepresidente Ejecutivo de la Junta de Planificación de Puerto Rico y la participante y arquitecta Adriana García Montes de Oca, funcionaria de la Junta Nacional de Planificación de Cuba - véase *Tabla A4.02- Participantes del Seminario de Bogotá de 1958*.

(SAGMACS, 1958-1959: IV-23)

En la "Secção 4 - A Planificação" del *Capítulo Segundo* de la *Quarta Parte* del Informe se argumenta que:

"A administração moderna exige um largo emprego dos processos de planificação. Ao êxito dêles são indispensáveis preparo técnico e recursos financeiros, e mesmo uma consciência ideológica, antes de passar-se ao campo experimental.(...)

(...)

Abordemos o problema dos recursos. O "quantum" consignado no Orçamento vigente para os encargos de planificação é ínfimo.(...), menos de 1% sôbre a receita (...) quando a experiência reclama um total não inferior a 10%.

Atentamos para exemplos significativos: em Havana aplicam-se 3% do orçamento nas realizações de planificação e urbanismo (1); em Roma 5%; em Madrid, 5% e, em Paris, 15%.

Nos Estados Unidos a vida administrativa gira em tórno da planificação: é o centro de tôdas as preocupações do executivo e do legislativo municipais, é o instrumento de sua continuidade e prosperidade. De acôrdo com a exata informação do "Municipal Year Book" (1), valendo-se de estatísticas até 1954, é notável os organismos de planificação (...) Num total de 795 cidades acima de 10.000 habitantes, existe uma agência de planejamento criada por lei municipal: em 18 delas, os seus membros são eleitos diretamente pelo povo. (...) Na opinião de Lawrence Orton, Comissário de Planificação de New York City, atinge a 900 o número de agências de planificação, num conjunto de 1.240 cidades de mais de 10.000 habitantes (...)

Para Belo Horizonte desejamos que se cumpra um destino semelhante: por isso reforçamos as atividades de planejamento propondo a criação da Junta de Planificação Municipal.(...)."

(SAGMACS, 1958-1959: IV-35 y IV-36)

Más adelante el informe complementa citando la Carta de los Andes y sus documentos complementarios:

"O espírito de planificação deve estar presente em todos os atos do govêrno local (1). O Prefeito e a Câmara Municipal devem ter na Junta de Planificação o órgão coordenador por excelência de sua política administrativa, assessor e orientador dos outros órgãos existentes executivos que são os Departamentos. Essa vasta empresa só terá razão de ser, se assentar suas bases no conhecimento do homem, enquanto pessoa e comunidade, sem esquecer êste princípio, recentemente aprovado pelo I Seminário Interamericano de Estudos Municipais: (2)

A planificação sòmente será integral ou legítima, se estiver a serviço da suprema dignidade dos valores humanos. (...)

(...)

(1) Cf. O Informe Final do Seminario de Técnicos y Funcionarios en Planeamiento Urbano, publicado pelo Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento, Bogotá, outubro de 1958. Ver também a coleção dos respectivos documentos de referência, principalmente de autoria de Francis Violich - El plan general urbano como instrumento básico para guiar el desarrollo urbano (...)."

(SAGMACS, 1958-1959: IV-39)

Además, la Junta de Planificación Municipal debe estar apta a fijar los rumbos de la Capital sin perder de vista las coordinadas de la aglomeración y de la región. El informe menciona en nota como ejemplo de esto la **Oficina de Planificación** Distrital de Bogotá, que incorpora en sus responsabilidades la planificación de toda la zona de la aglomeración de Bogotá, la capital se organiza en Distrito Especial cuyo territorio pasa a cubrir los municipios del Departamento de Cundinamarca¹³².

Remarcamos entre las *Recomendações* del *Capítulo Terceiro* de la *Quarta Parte* del Informe, las siguientes:

"II - criar um Secretaria Geral como órgão auxiliar imediato do Prefeito, que sem exercer funções delegadas participe, no entanto, de tôdas as atribuições de chefia;

¹³² Veremos que algunos participantes del Seminario de Bogotá de 1958 son miembros de la Oficina de Planificación Distrital de Bogotá, incluso uno de los consultores, el arquitecto Gabriel Andrade Lleras (ex-director de la Oficina) - Véase Tabla A4.02 - *Participantes del Seminario de Bogotá de 1958*.

III - dividir o território do Município, para os fins político-administrativos em oito Distritos (ou Sub-Prefeituras), sob a jurisdição do Prefeito, e a gestão imediata do Sub-Prefeito nomeados, auxiliados por Juntas Distritais;

IV - criar uma Junta de Planificação Municipal que passará a funcionar como órgão coordenador supremo da política de desenvolvimento do Município (e da "aglomeração" mediante acordos), traçando a orientação executiva dos Departamentos;"

(SAGMACS, 1958-1959: IV-43)

En el anteproyecto de ley para la reorganización político-administrativa del municipio del apéndice de la *Quarta Parte* del informe, remarcamos las composiciones de la Secretaría General y de la Junta de Planificación:

- *Secretaría General*: compuesta por el Gabinete del Alcalde, Consejos Municipales, Sección de Relaciones Públicas, Sección Técnica, Sección de Administración y Sección de los Distritos.
- *Junta de Planificación Municipal*: compuesta por la Sección de Investigaciones¹³³, Sección de Estudios Económico-financieros y Sección de Planeamiento y Urbanismo. La Junta tiene un presidente (experto con reconocida experiencia en urbanismo) y dos asistentes técnicos, estos de preferencia, profesores universitarios. La Dirección de la Sección de Investigaciones se encarga a un sociólogo, la de Estudios Económico-financiero a un economista y la de Planeamiento y Urbanismo a un arquitecto-urbanista. La Junta debe contar, además, con tres investigadores, dos dibujantes, un contador, un técnico en finanzas, un ingeniero asistente y dos arquitectos-urbanistas asistentes.

La *Junta de Planificación* es órgano jerárquicamente superior a todos los Departamentos, pero, de nivel idéntico a lo de la *Secretaría General*. Es de responsabilidad de la Junta: elaborar el Plan Director del Municipio; armonizar con el planeamiento general los planes distritales de urbanismo; armonizar con el desarrollo del área de "Great" Belo Horizonte, el plan de urbanismo de la aglomeración; elaborar los proyectos de zonificación orgánica y funcional; realizar o contratar las investigaciones necesarias a la consecución de sus fines; colaborar mediante anteproyectos en la preparación de la legislación relacionada con los temas de su competencia; orientar y fiscalizar la ejecución de sus trabajos; responder a las consultas

¹³³ Véase nota 126 respecto al grupo de trabajo.

relativas a planificación, formuladas por el alcalde o por la Cámara Municipal; opinar en todos los proyectos de ley originarios de la Cámara Municipal, que impliquen en tema de urbanismo; y cooperar, mediante convenio, para la solución armónica de los problemas de desarrollo de los municipios del "Great" Belo horizonte.

Por último, en el *Apendice I - Método utilizado para el análisis de las estructuras básicas* de la *Segunda Parte*, el informe esclarece que para el análisis de la estructura urbana de Belo Horizonte se sigue el método general de "Economía y Humanismo", llevándose en cuenta las experiencias anteriores y las particularidades del objeto de estudio y de los medios puestos a la disposición. De este modo, las cinco fases de trabajos son el Contacto global, Delimitación de las unidades de análisis, Recogida de datos, Examen e interpretación de los elementos recogidos, Diagnóstico y sugerencias¹³⁴.

ORGANIGRAMA CON LA JUNTA DE PLANIFICACIÓN
(SAGMACS, 1958-1959)

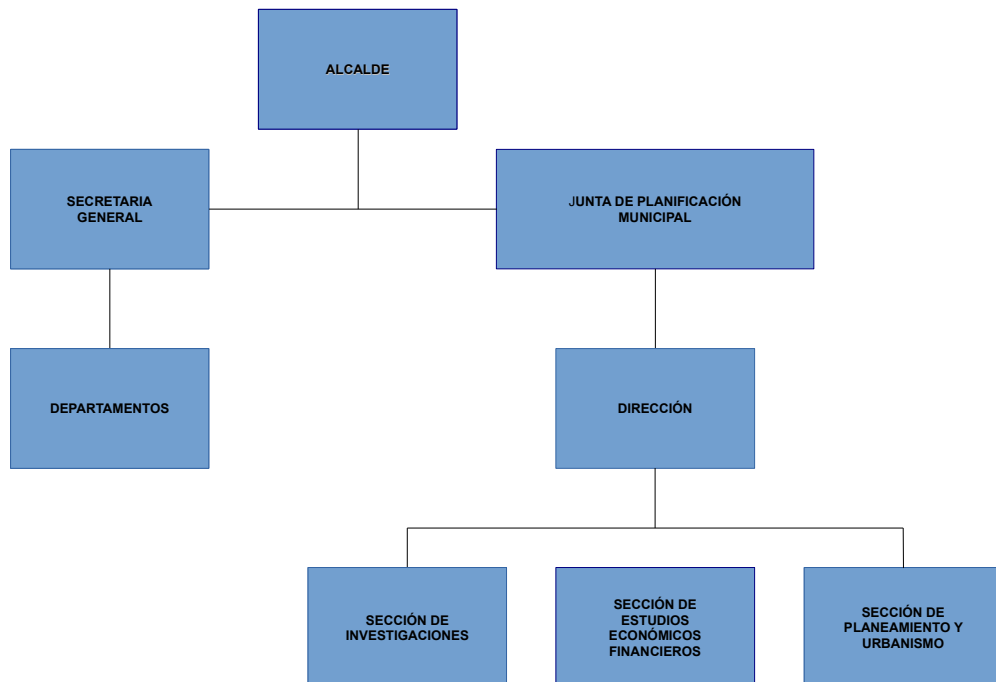


Figura A.418 - Organigrama con la Secretaría General y Junta de Planificación Municipal planteada de la Estructura Urbana de Belo Horizonte (reelaboración: Francisco Rosa, 2015). Sin embargo, veremos que en 1962, la SAGMACS ya pasa a adoptar la estructura de la Carta de los Andes, con la Comisión y Oficina Técnica.

¹³⁴ El informe llega a incluir un guion muy detallado de las instrucciones y procedimientos a los investigadores de la estructura urbana de Belo Horizonte, acompañado de los modelos de los formularios para los levantamientos de datos necesarios.

Comentarios sobre la Estructura Urbana de Belo Horizonte

A partir del análisis del contenido del informe, buscamos comprender la metodología adoptada por la SAGMACS, para en un segundo momento compararla a los otros modelos analizados, como del CPEU y, sobre todo, del PPU 1965. De este modo, remarcamos los siguientes aspectos:

- En la primera parte, el equipo busca entender la realidad socio-económica de la población de la ciudad y de su entorno inmediato (la gran Belo Horizonte), sus principales características y problemas a enfrentar y a buscar soluciones.
 - En la segunda parte, el análisis se fija en los elementos no humanos, por así decir, de la ciudad y entorno, como las estructuras y equipamientos urbanos existentes o disponibles para la población.
 - La tercera parte, adopta un método numérico muy específico de análisis (de Baltar) para entender de una manera muy objetiva la realidad urbana de la ciudad, sus deficiencias y "exageros" en términos de usos y ocupación del suelo. Para no analizarse toda la superficie de la ciudad, se adopta superficies de muestreo para en un segundo momento, ampliar las recomendaciones obtenidas a las demás zonas de la ciudad para alcanzar la totalidad deseada. El método permite definir superficies de reserva de terreno para uso colectivo, para la zonificación y para pre-dimensionar el espacio urbano. Esta parte además, presenta el concepto y un guion para elaboración de Plan Director basado en las recomendaciones del Informe Final del Seminario de Bogotá de 1958 (Carta de los Andes), el cual, Baltar acabara de participar y contribuir.
 - La cuarta parte presenta una nueva forma de organización administrativa para mejor planear la ciudad y entorno, donde, una vez más, verificamos la influencia de la Carta de los Andes, con la adopción de equipos de planeamiento directamente conectada a la alcaldía, en este caso nombrada de Junta de Planificación junto con una Secretaría General. Sin embargo, no encontramos mención al tema de la representación de la población mediante una Comisión de Planeamiento, como se lo recomienda la Carta. Pero, la SAGMACS irá a cambiar la Secretaría General y la Junta de Planificación por una Comisión y Oficina Técnica de Planificación en el informe del Plan Director de Belo Horizonte de 1962, como veremos más adelante.
-

Los planteamientos de la *Estrutura Urbana de Belo Horizonte* de 1958 a 1959 van a servir de referencia para la elaboración del *Plan Director de Belo Horizonte* por la propia SAGMACS en 1962 y para la legislación urbana de las décadas posteriores.

- *Plano Diretor de Belo Horizonte* de 1962. Dando continuidad al trabajo anterior de 1958, en 1961 se encarga a la SAGMACS el Informe del Plan Director de Belo Horizonte. El trabajo se compone de una introducción, dos partes principales y dos anexos. La primera parte presenta las directrices referentes a la implantación urbana de Belo Horizonte (la estructura del área urbana, las parcelaciones, el sistema viario, el uso y ocupación del suelo); la segunda contiene el proyecto de ley de regulación del desarrollo de la ciudad. La coordinación general del informe queda bajo la responsabilidad de **Antônio Bezerra Baltar** con la participación de los urbanistas Cláudio Soares de Azevedo y Flávio Magalhães Villaça, con el apoyo de los arquitectos Clementina de Ambrosio, Francisco Whitaker Ferreira y Silvio Breno de Souza Ramos, además de la colaboración de la SAGMACS por parte de los urbanistas **Celso Monteiro Lamparelli** y Domingos Theodoro Azevedo Neto. Una vez más, la revisión final queda a cargo de Benevenuto de Santa Cruz. Aunque el plan director no sea implantado, el trabajo sirve de referencia para la legislación urbana de las décadas posteriores.

Una vez más la SAGMACS adopta en el plan la idea de ciudad polinucleada con el centro principal y siete sub-centros: Horto, Ipiranga, Cachoeirinha, Progresso, Gameleira, Barreiro y Venda Nova. Remarcamos además que, según investigación de la SAGMACS de 1958, Belo Horizonte tiene 500.805 habitantes en 1957, población muy próxima a la de Curitiba en la época del PPU 1965. Por cuenta de esto, vamos a analizar más algunos aspectos del plan.

En el apartado *II. Conceituação adotada* de la introducción del informe del plan, la **SAGMACS** **adapta claramente el concepto de plan director de la Carta de los Andes:**

"Dada a não uniformidade dos conceitos a respeito de Plano diretor, será oportuno, na introdução ao trabalho apresentado, seja definido o conceito adotado por SAGMACS na execução do presente trabalho, a fim de que a sua utilização possa ser consentânea com o seu real objetivo e a fim de que não se procure nêles elementos que não caberiam na conceituação adotada.

A conceituação de Plano Diretor adotada no trabalho realizado por SAGMACS corresponde àquela definida no Seminário de Técnicos em Planejamento Urbano da América Latina, realizado em Bogotá em outubro de 1958 (1).

Segundo êsse Seminário, o "Plano Geral Urbano", como foi então chamado, será o documento básico de orientação do crescimento físico da cidade, integrado numa perspectiva a longo prazo, e contendo as normas, critérios, diretrizes e leis que regulamentarão a ocupação do solo urbano e estruturarão harmônicamente, através de uma distribuição correta de ocupação e usos e da implantação de um sistema viário adequado, o organismo urbano. Fará, assim, com que o bem estar crescente da população, a curto e a longo prazo, seja obtido e respeitado por todos aquêles que introduzam elementos na paisagem urbana"

(SAGMACS, 1962: 15)

En la Sección 1 - *Conceito de Plano Diretor* del Anexo II - *Roteiro para a organização do Plano Diretor* del informe de autoría de **Antonio Bezerra Baltar** y **Celso Monteiro Lamparelli**, al igual que el trabajo anterior (la *Estructura Urbana de Belo Horizonte* de 1958), encontramos la referencia a la Carta de los Andes:

"O Plano Diretor é o documento oficial que formula a política da autoridade municipal do crescimento físico da cidade e do seu desenvolvimento da sua região (1). (...)

(...)

(1) V. Relatório final do Seminário de Técnicos e Funcionários de Planejamento Urbano, Bogotá, 1958."

(SAGMACS, 1962 - Anexo II: 2)

De la misma manera, en la Sección 2, *Objetivos, Principios e Normas do Plano Diretor* del Anexo II - *Roteiro para a organização do Plano Diretor* del informe, de autoría de **Antonio Bezerra Baltar** y **Celso Monteiro Lamparelli**, encontramos un resumen del PGU de la Carta de los Andes. Consonante con este documento, el informe afirma que:

"Dois tipos de órgãos são essenciais ao processo contínuo de realização do Plano Diretor: uma Comissão e um Escritório Técnico."

(SAGMACS, 1962 - Anexo II: 6)

Esto es novedoso, pues en el trabajo anterior (la *Estructura Urbana de Belo Horizonte* de 1958), aún se adopta una Secretaría General y una Junta de Planificación, como vimos.

● *Plano de Desenvolvimento do Paraná* de 1963¹³⁵. Finalmente, la SAGMACS actúa de manera directa en Paraná cuando realiza estudios sobre la organización espacial del territorio paranaense resultando, en 1963, en el Plan de Desarrollo de Paraná. Asiste a la ejecución de este estudio la Comisión del Plan de Desarrollo Económico de Paraná (PLADEP) con la contribución de la Compañía de Desarrollo Económico de Paraná (CODEPAR).

Según Almir Fernandes¹³⁶:

“(...) um dos fatores de enriquecimento da ação multidisciplinar do planejamento urbano de Curitiba foi o trabalho desenvolvido pela Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas, que congregava o grupo “Economia e Humanismo”, sob a liderança do padre Lebrecht, cuja influência refletiu-se sobre aspectos ideológicos, metodológicos e profissionais do processo de planejamento de Curitiba, porque muitos dos que com ele estudavam integravam equipes técnicas do governo paranaense.” (FERNANDES, 1990: 72)

En el informe *Plano de Desenvolvimento do Paraná. Reformulação dos quadros governamentais* se plantea **Oficinas Regionales de Planeamiento** (SAGMACS, 1963r: 41):

¹³⁵ Además del *Plano de Desenvolvimento do Paraná*, encontramos las siguientes publicaciones de la SAGMACS respecto al Paraná:

- SAGMACS *Economia e Humanismo* – “Água e esgoto no Estado no Paraná”. São Paulo, SAGMACS, 1963a.
- SAGMACS *Economia e Humanismo* – “Plano de Desenvolvimento do Paraná. Associativismo”. São Paulo, SAGMACS, 1963as.
- SAGMACS *Economia e Humanismo* – “Plano de Desenvolvimento do Paraná. Comunidades territoriais do Paraná”. São Paulo, SAGMACS, 1963c.
- SAGMACS *Economia e Humanismo* – “Grupo de população “Problema””. São Paulo, SAGMACS, 1963g.
- SAGMACS *Economia e Humanismo* – “Plano de Desenvolvimento do Paraná. Organização dos serviços públicos no Estado do Paraná”. São Paulo, SAGMACS, 1963o.
- SAGMACS *Economia e Humanismo* – “Plano de Desenvolvimento do Paraná. Reformulação dos quadros governamentais”. São Paulo, SAGMACS, 1963r.
- SAGMACS *Economia e Humanismo* – “Plano de Desenvolvimento do Paraná. Saúde pública no Paraná”. São Paulo, SAGMACS, 1963s.

¹³⁶ Formado en 1957 en Rio de Janeiro, Almir Fernandes va a Curitiba en 1962, con otros jóvenes profesores cariocas, paulistas y mineiros para enseñar en el curso de Arquitectura de la Universidad Federal de Paraná. Almir FERNANDES (1991) también subraya las dos experiencias de planeamiento estatal de los años sesenta, la de São Paulo, con el gobierno de Carvalho Pinto y la de Paraná, con el primer gobierno de Ney Braga (1961-1965). De esta manera, para el autor, hay una tradición en la administración municipal con un ambiente favorable en términos de gobierno estatal.

"Com a finalidade de melhor conhecer as realidades vivas de cada região, de assessorar e informar entidades regionais em assuntos relacionados com o desenvolvimento, sobretudo o Conselho Regional de Desenvolvimento Econômico e Social, o Departamento de Desenvolvimento deverá projetar-se regionalmente, através de escritório de dimensões reduzidas, mas que possa desempenhar essa importante tarefa."

Además de las oficinas, **Consejos Regionales de Desarrollo Económico e Social:**

"Como primeiro passo para institucionalizar a consulta democrática, a tarefa a cumprir será a organização de CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Tais entidades, com funções consultivas relativamente ao Governo, seriam o núcleo central embora não único dos sistema de consulta a ser instaurado.

O Governo encarregar-se-ia proporcionar-lhes assessoramento através dos ESCRITÓRIOS REGIONAIS do Departamento de Desenvolvimento Econômico e Social e da Assessoria Central de Planejamento"

(SAGMACS, 1963r: 43)

Uno de los aspectos más importantes del Plan de Desarrollo de Paraná se constituye por el Planeamiento Territorial. En la publicación *Plano de Desenvolvimento do Paraná. Comunidades territoriais do Paraná* en SAGMACS (1963c) se presentan los dos objetivos fundamentales de ese planeamiento:

- Reformar la estructura territorial del Estado a fin de reunir en un mismo sistema territorial unificado las zonas de producción agro-pecuaria, los centros urbanos e las carreteras. Para esto, los principales medios levantados son la mejora de carreteras y el desarrollo de centros urbanos regionales dotados de equipamientos industriales, comerciales y de servicios.
 - Promover el desarrollo de una red orgánica de comunidades territoriales de distintos niveles de manera a complementar la estructura territorial principal mencionada. Por estas comunidades territoriales se distribuyen funcionalmente las distintas tareas de desarrollo previstas en el plan y que son características del proceso de planeamiento democrático planteado.
-

Son cuatro niveles de comunidades territoriales, formadas por 7 regiones, 16 sub-regiones, 50 zonas supralocales e innumerables comunidades locales (urbanas y rurales).

La SAGMACS reformula los equipos gubernamentales en la publicación correspondiente, *Plano de Desenvolvimento do Paraná. Reformulação dos quadros governamentais* en SAGMACS (1963r), que se compone de tres partes principales, con la *Primera Parte - Dimensiones del Plan* (explicando las áreas de planeamiento, periodos de programación, objetivos visados, criterios para la formulación de los programas, ventajas del criterio adoptado, función del gobierno y participación de la población, recursos para la ejecución del plan, y la realidad paranaense); la *Segunda Parte - Directrices de desarrollo* (expone las directrices para la reformulación de los equipos gubernamentales); y la *Tercera Parte - Programas* (expone los equipos de los programas, resumen de los programas, dispendios del plan de desarrollo).

En *Función del gobierno y participación de la población* de la *Primera Parte*, encontramos:

"Mas a característica fundamental do Plano de Desenvolvimento do Paraná é a sua "democraticidade". Para ser ato coletivo, como foi definido na Introdução, o Plano exige a adesão consciente da população. Nesse sentido este documento constituirá a base para o diálogo que deverá se processar com as comunidades e os grupos paranaenses, com respeito às consultas e deliberações e responsabilidades que o disciplinamento do processo de desenvolvimento exige.

O presente documento, portanto, só alcançará sua plena validade, depois de submetido à consulta popular. Essa consulta, por isso, não poderá ser formal e superficial. Deve ser efetiva, e comportar um mecanismo institucionalizado que a torne cada vez mais segura e consequente."

(SAGMACS, 1963r: 12)

Ya la publicación *Grupo de população "Problema"* - SAGMACS (1963g) - en sus 13 páginas remarca lo que los técnicos de la SAGMACS consideran los tres grupos de la población "problema" por sus condiciones de vida y por la cantidad de personas que reúnen: los llamados "Volantes en la agricultura del Norte", "Los trabajadores de los aserraderos" de la región de

Pinheiro y los "Pescadores y agricultores del litoral", que presentan condiciones que precisan eliminarse y que para ello, necesitan de medidas específicas.

"(...) Concluiu-se que, se não forem eliminadas as causas que geram os desequilíbrios sociais e econômicos destes grupos, o Plano de Govêrno, correrá o risco de, ao promover o desenvolvimento, acentuar ainda mais as diferenças das diversas camadas, comprometendo o esforço de um processo integral.(...)"

(SAGMACS, 1963g: 1)

Veremos más adelante, que el Plan de Desarrollo de Paraná será significativo para el desarrollo del pensamiento planeador de la Capital, Curitiba, llevando algunos académicos de Paraná, como el profesor Auner Pereira Carneiro en su tesis (CARNEIRO, 1991¹³⁷), a afirmar que las evidencias de su investigación reconocen que Paraná es el único Estado de Brasil que logra implementar, concretamente, todas las sugerencias presentadas por la consultoría de Lebret (SAGMACS) en la época.

- *Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba* de la SAGMACS de 1965. La SAGMACS también presenta una propuesta de Plan Preliminar de Urbanismo en el concurso público promocionado por el Ayuntamiento de Curitiba en 1965. Discutiremos el proceso de selección de propuestas en el próximo capítulo.

- *Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba* de 1965 - El PPU 1965 (de Wilhelm y SERETE) y *Plano Diretor de Curitiba* de 1966 - PD 1966 (del IPPUC) - véase capítulo y anexo 5.

La era posterior, los planes multisectoriales

Tras el golpe militar de 1964, empieza a implantarse una visión denominada de "tecnocrática" del planeamiento integrado sin la participación ciudadana, se inicia la era de los grandes planes llamados de multisectoriales, de los diagnósticos exhaustivos y de las empresas de consultoría, de la cual el ejemplo más emblemático en São Paulo es el Plan Urbanístico Básico (PUB) de 1969 y en Rio de Janeiro, el Plan de Desarrollo Urbano de Guanabara de Doxiadis de 1965. Sin desmerecer la calidad profesional de los trabajos ni sus autores, ellos no atienden a los

¹³⁷ Auner Pereira Carneiro, profesor del Departamento de Economía de la UFPR, autor de la tesis *Pesquisa em Economia como Instrumento Catalizador do Interesse Empresarial e Comunitário. Fé e Desenvolvimento. O padre Lebret e o Brasil. Com ênfase no Paraná (1947/1967)*.

preceptos desarrollados del planeamiento integrado, sobre todo a las temáticas de la participación de agentes locales y de los ciudadanos en el proceso de planeamiento ni, tampoco, logran implantar un proceso permanente de planeamiento a partir de sus propuestas. Veamos, por ejemplo, el caso del Plan de Doxiadis, elaborado en el mismo año del PPU 1965.

- *Plano de Desenvolvimento Urbano de Guanabara*¹³⁸. Trabajo realizado por el despacho Doxiadis Associates para la ciudad/Estado de Rio de Janeiro en 1965, es un plan de desarrollo que aborda la ciudad y su entorno metropolitano. Este trabajo expresa varios conceptos de Doxiadis¹³⁹ sobre los complejos urbanos, centrado en su teoría denominada de eqüística, abarcando temas económicos, sociales, demográficos, patrones de uso de la tierra, distribución de edificios de uso común e instalaciones, red de transportes y de servicios de utilidad pública. Para el plan, el planeamiento físico objetiva la creación de comunidades trabajando en la escala humana unidas jerárquicamente e interdependientes para alcanzar las condiciones más favorables de desarrollo, obtenido mediante la creación de barrios capacitados con sus propias finalidades básicas. El plan justifica que muchos problemas de desarrollo económico del estado

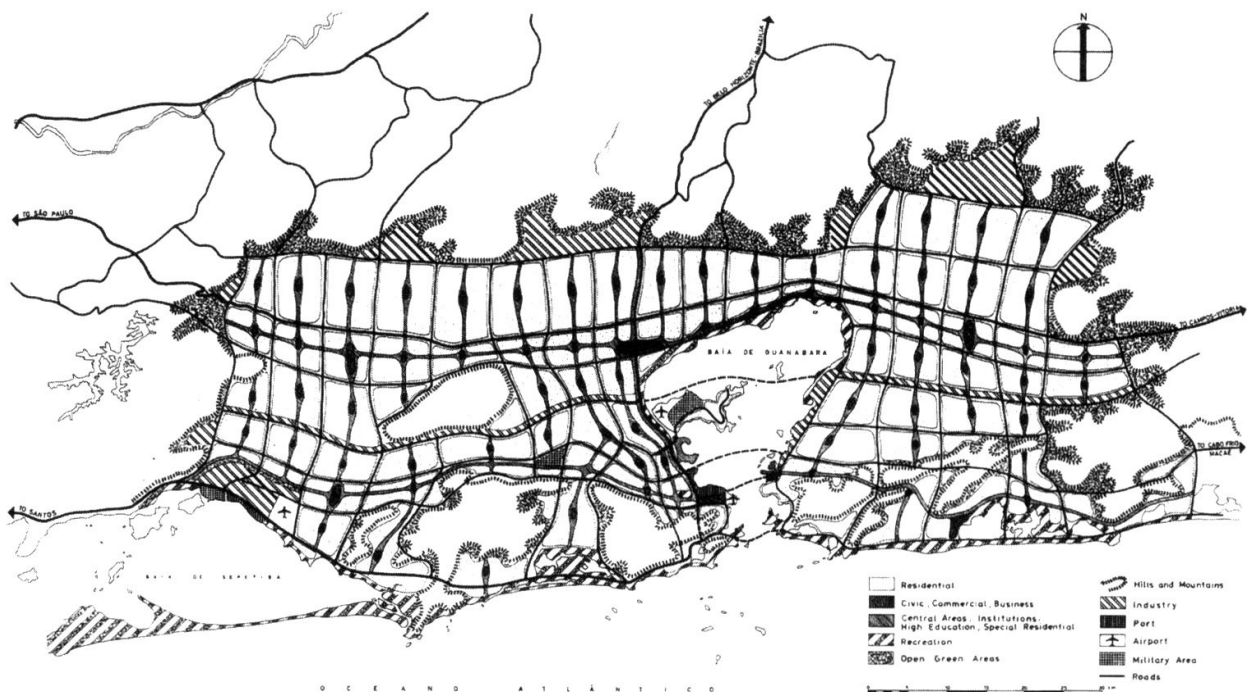


Figura A4.19 - Plan esquemático para el área metropolitana de Rio de Janeiro, Plan de Doxiadis de 1965. Fuente: LEME, 1999: 376.

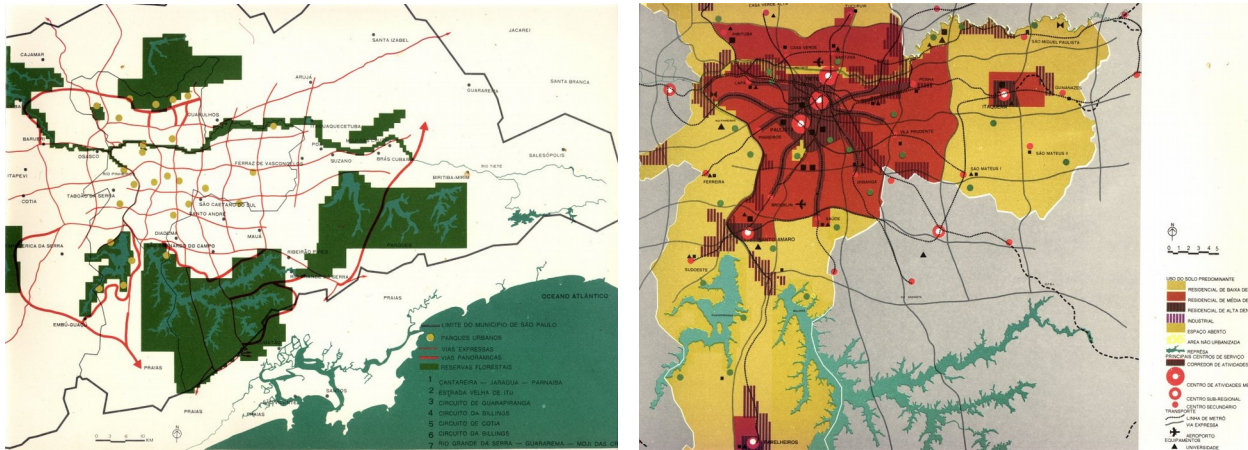
¹³⁸ Guanabara es un estado de Brasil desde 1960 hasta 1975, en el actual territorio del municipio de Rio de Janeiro.

¹³⁹ Constatinos A. Doxiadis nace en 1914 en Grecia. En 1955 elabora la teoría de la Equística y funda la *World Society of Ekistics*. En 1976 elabora su libro *Entre distopia e utopia*, como profesor invitado del *Trinity College*, donde aborda sus teorías sobre urbanismo.

de Guanabara son consecuencias de la falta de una estructura física, toda vez que ningún plan ha sido ejecutado preparando el terreno para la expansión física. La metodología del plan de Doxiadis trata de comparar la ciudad con un modelo ideal estructurado en comunidades integradas jerárquicamente y define los medios de alcanzar este modelo predeterminado, utilizando proyecciones de variables socio-económicas y técnicas muy elaboradas de análisis del sistema viario. El plan crea la división del área de estudio en comunidades, descentralizando funciones y jerarquizándolas, definiendo comunidades clase I hasta clase IX, conforme los números de habitantes. Para el plan, la solución se centra en la red de vías planteadas, la rejilla jerarquizada, con la cual el estado de Guanabara debería adecuarse junto con el modelo estructural dividido en comunidades (*figura A4.19*). Por tanto, aunque de escuelas distintas, en el aspecto de crear unidades jerárquicas, el plan guarda similitudes con los trabajos de la SAGMACS.

- *Plano Urbanístico Básico de São Paulo (PUB) de 1969 (figuras A4.20 y A4.21)*. El trabajo se presenta en seis partes principales. Las tres primeras partes se componen de una síntesis del estudio, con un breve análisis de las condiciones existentes y de las perspectivas que se presentan para el desarrollo urbano; la definición de los objetivos socio-económicos y el resumen de las principales recomendaciones. Las tres partes siguientes contienen el análisis del desarrollo urbano, el plan a largo plazo y el programa de plazo mediano, presentados según las cinco grandes áreas de acción pública: desarrollo urbano (centrados en el uso del suelo y ejecución de grandes proyectos de urbanización), desarrollo social (centrado en la educación, salud pública, bienestar social, recreación, vivienda y cultura), circulación y transportes (centrados en los transportes colectivos, sistema viario, control de tráfico y medidas relacionadas con varios sistemas de transportes), servicios urbanos (centrados en el abastecimiento de agua, alcantarillados, drenaje, control de contaminación del aire, energía eléctrica, iluminación pública, comunicaciones, servicio funerario, distribución de gas, abastecimiento, limpieza urbana, seguridad pública y protección contra incendio) y administración pública (con medidas legales, administrativas y financieras para permitir la realización del Plan, incluso las medidas de estímulo y promoción de las actividades productivas).

Forma parte del equipo técnico del Plan las empresas ASPLAN S.A. - Assessoria em Planejamento de São Paulo; Leo A. Daly Company Planners-Architects-Engineers de Omaha, Nebraska, EE.UU.; Monitor Montreal Organização Industrial e Economia S.A. de Rio de



Figuras A4.20 y A4.21 - Plan Urbanístico Básico de São Paulo (PUB) de 1969: Sistemas de Parques Urbanos y Regionales (izquierda) y Municipio de São Paulo - Estructura urbana propuesta (derecha). Fuente: www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/.

Janeiro; y la Wilbur Smith & Associates de New Haven, Connecticut, EE.UU. Hay que ponerse de relieve que el plan tiene como director del proyecto el ingeniero Mário Laranjeira de Mendonça; y de entre los consultores especiales, Francis J. Violich como profesor de Urbanismo de la Universidad de California; y de entre los consultores y especialidades, la participación de Celso Monteiro Lamparelli (respecto a la Educación) y Hélio Modesto (sobre Planeamiento Urbano).

Respecto a la administración pública, una de sus directrices es de:

"Instituir um sistema dinâmico, flexível e permanente de planejamento no Município, dando continuidade ao processo já iniciado, e participar ativamente da implantação de um sistema metropolitano de planejamento."

(PMSP, 1969: 33)

Pero, aunque el plan plantee un Consejo de Desarrollo del Municipio, no hay la representatividad ciudadana amplia necesaria, comprometiendo la continuidad deseada del proceso de planificación. El informe también propone una Oficina de Planeamiento:

"Implantar um sistema de planejamento municipal, que compreende: Conselho de Desenvolvimento Integrado do Município, que definirá a política geral de desenvolvimento e do qual farão parte o prefeito e os principais responsáveis pela Administração; e Escritório

Municipal de Planejamento, com a atribuição principal de desenvolver e manter atualizado o processo de planejamento do Município."

(PMSP, 1969: 33)

Sin embargo, DEÁK (2001:26-29)¹⁴⁰ pone de relieve algunos aspectos positivos:

"Seguramente o plano de maior vulto elaborado nesse período, um marco do planejamento urbano no fim dos anos sessenta, foi o PUB - Plano Urbanístico Básico de São Paulo. A marca do otimismo dinâmico emanado do 'milagre' é manifesto em todos os seus aspectos (que ficam tanto mais evidentes a posteriori, se compararmos o PUB com outros planos elaborados desde então, tais como o tímido PMDI, 1985, 'filho' da recessão 1981-84, ou o natimorto Plano Diretor 90, em plena época neoliberal e privatizante, e até o PMDI 94 de âmbito metropolitano e de cenários bem traçados, porém desprovido de propostas). O seu amplo escôpo incluía não só o município, como também a região metropolitana, (de modo a abarcar toda a aglomeração urbana, -- 'conurbação', na época), as projeções demográficas e econômicas, que previam a triplicação da população e decuplicação do produto (mais que triplicando, assim, a renda per cápita), e a escala das intervenções propostas era generosa, como a rede de Metrô, de 615 km e uma malha de vias expressas também de 615 km de extensão. Deve estar claro que se nenhuma de suas proposições foi executada -- ao menos, não na escala proposta -- isto não significa necessariamente que o plano estava 'errado' ou era 'ilusório', como frequentemente se afirma (...)."

Ampliando aún más el marco del planeamiento de la época, el trabajo de PEREIRA y FERRARI (1969) nos facilita un análisis del planeamiento de las capitales del país con características metropolitanas en su mayor parte. Los datos levantados se refieren a los años de 1965 y 1966. Los autores remarcan del estudio muchos casos de interés, los cuales, presentamos en el apartado 5.2.4. *La consolidación del planeamiento integrado y el planeamiento de las capitales del anexo 5.*

Comentarios sobre los trabajos de la SAGMACS y de otros planes de la época

Podemos remarcar, tras este breve análisis de los planes de la época, que la contribución de los preceptos del E.H. y de la Carta de los Andes se presenta de una manera distinguida para

¹⁴⁰ DEÁK, Csaba - *À busca das categorias da produção do espaço*. Tesis de LD, FAUUSP, São Paulo, 2001.

el caso de Curitiba, toda vez que esto es una práctica concreta con los planes de las Unidades Vecinales de 1960 y el Plan de Desarrollo de Paraná de 1963. Sin embargo, remarcamos cuatro momentos característicos de las prácticas analizadas:

- Hasta 1958. Primeros trabajos de la SAGMACS, presentando sus amplios estudios característicos de las estructuras urbanas existentes y urbanísticos.
- De 1958 a 1964. Segundo momento, donde la aplicación de los métodos y conceptos de la Carta de los Andes se presentan en los trabajos de la SAGMACS y del CPEU.
- Tras 1964. La actuación de las empresas privadas de planeamiento, como la ASPLAN con profesionales originarios de la SAGMACS, o independientes como la Wilhelm/Serete que aplican los conceptos mencionados de manera amplia, o parcial delante de la imposibilidad político del país (Dictadura Militar). Asimismo, remarcamos que muchos planes de la SAGMACS y del CPEU son pioneros y tienen una cierta continuidad en trabajos posteriores de aquellas empresas, como encontramos en los casos de São Paulo (*Estructura de la Aglomeración paulistana* de la SAGMACS de 1958 y PUB de la ASPLAN, en 1969), en São José dos Campos (Plan Preliminar del CPEU de 1962 y Plan Integrado de Wilhelm/Serete de 1968) o mismo en Curitiba (con el Plan de las Unidades Vecinales de 1960 - claramente influenciado por los métodos de la SAGMACS y con el PPU 1965 de Wilhelm/Serete), de entre muchos otros.

En los años cincuenta y sesenta, tanto en São Paulo como Recife, Río de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte y por todo Brasil, se observa una renovación de concepciones de planeamiento urbano y de reforma urbana, en que están presentes muchas ideas y adeptos de E.H. Estos objetivos, bases teóricas y métodos son incorporados por instituciones, equipos y jóvenes profesionales que desarrollan muchos de los estudios, investigaciones y planes de desarrollo urbano y regional.

Para los objetivos específicos de esta investigación, podemos verificar las influencias y las actuaciones directas de la SAGMACS en los urbanistas de Curitiba en por lo menos dos ocasiones, en el Plan de Unidades Vecinales de 1960¹⁴¹ y en el Plan de Desarrollo de Paraná de 1963. Asimismo, en la búsqueda de los orígenes conceptuales del IPPUC, podemos

¹⁴¹ Analizado en el apartado 4.6 de este anexo.

verificar que la SAGMACS se constituye en la primera oficina técnica general (no local) de planeamiento multidisciplinaria, sin duda, una influencia muy contundente a considerarse.

Las experiencias metodológicas de la SAGMACS se adaptan y evolucionan a cada nuevo trabajo a lo largo del tiempo, asimismo verificamos que ellas se incorporan por el Prof. Anhaia Mello, coordinador del Centro de Estudio y Planeamiento Urbano (CPEU) de la FAU-USP, en la preparación de los Planes Directores de distintas ciudades paulistas (São José dos Campos, Campos do Jordão, Socorro, Santa Rita do Passa Quatro y otras Estancias Climáticas del Estado), como podremos analizar en el próximo apartado.

También se confirma la aplicación directa y concreta de los conceptos y métodos de la Carta de los Andes de 1958 sobre los trabajos de la SAGMACS, específicamente, en sus planteamientos para la Estructura Urbana para Belo Horizonte en el mismo año de la carta y posteriormente en el *Plano Diretor de Belo Horizonte* de 1962, cuando se plantea claramente el **órgano de planeamiento permanente** compuesto por la comisión de desarrollo y oficina técnica a los moldes de la carta.

Verificamos que en Brasil en la década de 1950 se producen grandes transformaciones en el campo de los estudios urbanos, con la emergencia de temáticas y métodos nuevos y participación de profesionales de disciplinas que todavía no habían actuado en el tema urbano. Sin embargo, dentro del periodo mencionado, hay iniciativas que no contemplan estos métodos, como el Estudio de Robert Moses para São Paulo de 1950.

Por último, podemos considerar que la SAGMACS figura entre los tres momentos de influencia francesa en el marco evolutivo del urbanismo brasileño: a principios del siglo XX, bajo el modelo de París de las Exposiciones Universales; en los años veinte y treinta, bajo los planes de los arquitectos ligados a la *Société Française d'Urbanisme*; y tras la Segunda Grande Guerra, mediante esta nueva generación de urbanistas influenciados por Louis Josep Lebreton y por Gaston Bardet, como hemos visto.

Entre finales de los años sesenta e inicios de los setenta, los grandes planes multisectoriales técnicamente bien elaborados no logran implementarse por muchas razones, de las cuales remarcamos la imposibilidad democrática del período, toda vez que las premisas básicas de

EH y de la Carta de Andes se basan en el planeamiento democrático y la franca participación ciudadana.

4.9. Tabla A4.02 - Participantes del Seminario en Bogotá de 1958

				Tema I – Concepto del proceso de planeamiento y aspectos humanos					Tema II – Características del planeamiento en A. L.					Tema III – El PGU					Tema IV – Filosofía, objetivos y técnicas de Renovación Urbana					Tema V – Programación y presupuestos					Tema VI – Liderato en Planeamiento							
				Comisión I					Comisión II					Comisión III					Comisión IV					Comisión V					Comisión VI							
Consultores/participantes	Países	Profesiones	Formaciones	Consultores	Presidente	Relator	Secretario	Miembros	Consultores	Presidente	Relator	Secretario	Miembros	Consultores	Presidente	Relator	Secretario	Miembros	Consultores	Presidente	Relator	Secretario	Miembros	Consultores	Presidente	Relator	Secretario	Miembros	Consultores	Presidente	Relator	Secretario	Miembros			
Consultores																																				
C1	Eric Carlson	Colombia	Administración Pública	Director del Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento (CINVA). Bogotá																																
C2	Gabriel Andrade Lleras	Colombia	Arquitecto	Vice-Presidente de la Sociedad Interamericana de Planificación. Ex-director de la Oficina de Planificación Distrital de Bogotá.																																
C3	Pedro Pablo Morcillo	Colombia	Doctor economista?	Vice-Decano de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad del Valle. Jefe del Departamento de Planeamiento Urbano y Regional de la Universidad del Valle																																
C4	César Garcéz Vernaza	Colombia	Arquitecto	Director del Seminario. Profesor de Planeamiento y Programas de Vivienda del CINVA. Presidente de la Sociedad Colombiana de Planificación																																
C5	Francis Violich	Estados Unidos	Urbanista	Director del Departamento de Planeamiento Regional y Urbano de la Universidad de California.																																
C6	Alfred Alcock	Panamá	Ingeniero	Consultor de la Naciones Unidas en Viviendas y Planeamiento, IVU																																
C7	Luis Dórich	Perú	Urbanista	Director de la Oficina Nacional de Planeamiento Urbano , Lima																																
C8	Carlos Alvarado	Puerto Rico	Ingeniero	Vice-Presidente Ejecutivo de la Junta de Planificación de Puerto Rico																																
C9	Luis Lander	Venezuela	Urbanista	Consultor en Planeamiento																																
C10	Sakari Sariola	Venezuela	Sociólogo	Experto de la UNESCO, Profesor en sociología, Centro Interamericano de Educación Rural, Rubio																																
C11	Josephima Albano																																			
Participantes																																				
P1	Jorge Luis Arrigone	Argentina	Arquitecto	Jefe de Arquitectura y Urbanismo, Municipalidad de Lanús – Provincia de Bueno Aires																																
P2	Luis Alberto Vernieri	Argentina	Arquitecto	Director de la Oficina Asesora de Planeamiento Urbano , Bueno Aires																																
P3	Guilherme Santinés	Bolivia	Arquitecto	Delegado de la Oficina del Plan Regulador . Alcaldía Municipal, La Paz y del Instituto Nacional de la Vivienda																																
P4	Guilherme Wilde del Castillo	Bolivia	Arquitecto	Decano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Mayor de San Andrés, La Paz																																
P5	Antonio Bezerra Baltar	Brasil	Ingeniero	Profesor de las Escuelas de Arquitectura y de Ingeniería de la Universidad de Recife																																

Tabla A4.02 - Participantes del Seminario de Bogotá (1958) y sus actuaciones. Elaboración: Francisco Rosa, 2015. Fuente: SEMINARIO DE TECNICOS Y FUNCIONARIOS EN PLANEAMIENTO URBANO, 1958.

				Tema I – Concepto del proceso de planeamiento y aspectos humanos					Tema II – Características del planeamiento en A. L.					Tema III – El PGU					Tema IV – Filosofía, objetivos y técnicas de Renovación Urbana					Tema V – Programación y presupuestos					Tema VI – Liderato en Planeamiento				
				Comisión I					Comisión II					Comisión III					Comisión IV					Comisión V					Comisión VI				
Consultores/participantes	Países	Profesiones	Formaciones	Consultores	Presidente	Relator	Secretario	Miembros	Consultores	Presidente	Relator	Secretario	Miembros	Consultores	Presidente	Relator	Secretario	Miembros	Consultores	Presidente	Relator	Secretario	Miembros	Consultores	Presidente	Relator	Secretario	Miembros	Consultores	Presidente	Relator	Secretario	Miembros
P6	Mario Laranjeira de Mendonça	Brasil	Ingeniero																														
P7	Newton Oliveira	Brasil	Arquitecto																														
P8	Carlos Barella Iriarte	Chile	Arquitecto																														
P9	Hipólito Villegas	Chile	Arquitecto																														
P10	Alvaro Gutiérrez Mejía	Colombia	Economista																														
P11	Eduardo Mejía Tapias	Colombia	Arquitecto																														
P12	Ernesto Merlano	Colombia	Economista																														
P13	Jaime Beltrán García	Colombia	Arquitecto																														
P14	Jacobo Reines Entelis	Colombia	Arquitecto																														
P15	Julio Carvajal	Colombia	Ingeniero																														
P16	Luis Guarín Ramirez	Colombia	Arquitecto																														
P17	Mario Tobón	Colombia	Ingeniero																														
P18	Raul Botero Rivera	Colombia	Ingeniero																														
P19	Roberto Díaz Díaz	Colombia	Arquitecto																														
P20	Roberto Trujillo C.	Colombia	Arquitecto																														
P21	Rodolfo Suarez Glasser	Colombia	Arquitecto																														
P22	Rubén Darío Utria	Colombia	Arquitecto																														
P23	Vladimir de Moya Celis	Colombia	Arquitecto																														
P24	Eduardo Jenkins Dobles	Costa Rica	Ingeniero																														
P25	Adriana García Montes de Oca	Cuba	Arquitecta																														

Tabla A4.02 - Participantes del Seminario de Bogotá (1958) y sus actuaciones. Elaboración: Francisco Rosa, 2015. Fuente: SEMINARIO DE TECNICOS Y FUNCIONARIOS EN PLANEAMIENTO URBANO, 1958.

	Consultores/participantes	Países	Profesiones	Formaciones	Tema I – Concepto del proceso de planeamiento y aspectos humanos					Tema II – Características del planeamiento en A. L.					Tema III – El PGU					Tema IV – Filosofía, objetivos y técnicas de Renovación Urbana					Tema V – Programación y presupuestos					Tema VI – Liderato en Planeamiento				
					Comisión I					Comisión II					Comisión III					Comisión IV					Comisión V					Comisión VI				
					Consultores	Presidente	Relator	Secretario	Miembros	Consultores	Presidente	Relator	Secretario	Miembros	Consultores	Presidente	Relator	Secretario	Miembros	Consultores	Presidente	Relator	Secretario	Miembros	Consultores	Presidente	Relator	Secretario	Miembros	Consultores	Presidente	Relator	Secretario	Miembros
P26	Rafael Castro Abad	Ecuador	Arquitecto	Director del Departamento del Plan Regulador Municipal, Guayaquil																														
P27	Raul Bucheli	Ecuador	Arquitecto	Asesor Técnico del Plan Regulador Municipal de Guayaquil																														
P28	Raul Aguilar Batres	Guatemala	Ingeniero	Jefe de la Sección de Urbanismo y Consultor del Departamento de Ingeniería																														
P29	Enrique Estrada Cuesta	México	Ingeniero	Coordinador Técnico de la Comisión de Planificación Integral del Estado de Puebla																														
P30	Emmanuel Vergara	Panamá	Arquitecto	Sub-Director General del Instituto de Vivienda y Urbanismo																														
P31	Mohamed Yampey Florencio	Paraguay	Arquitecto	Jefe de Catastro, Plan Regulador de Asunción																														
P32	Osvaldo Ruiz Villarrubia	Puerto Rico	Arquitecto	Jefe de la Sección de Planeamiento en Proyectos de Renovación Urbana. Autoridad sobre Hogares																														
P33	Ovidio Acosta Nazario	Puerto Rico	Arquitecto	Jefe de la Sección de Planeamiento de Proyectos de Viviendas Públicas																														
P34	Pablo de Jesús Mella	República Dominicana	Ingeniero-Arquitecto	Adscrito a la División Técnica Reguladora del crecimiento e Ciudad Trujillo																														
P35	Antonio Cruz Fernández	Venezuela	Arquitecto	Director de la Comisión Intermunicipal de Urbanismo de Caracas y Vice-Presidente de la Sociedad Venezolana de Arquitectura																														
P36	Germán Yanes Artahoma	Venezuela	Economista	Economista de la Comisión Intermunicipal de Urbanismo, Caracas																														
P37	Javier Lartitegui	Venezuela	Arquitecto	Arquitecto en ejercicio privado																														
P38	Jesús Antonio Tenreiro	Venezuela	Arquitecto	Profesor Auxiliar de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Central de Venezuela																														
P39	José Luzardo	Venezuela	Ingeniero	Ingeniero Municipal del Distrito de Maracaibo																														
P40	Alfonso Lalinde Mejía	Colombia	Arquitecto	Sociedad Colombiana de Arquitectos de Medellín																														
P41	Alfonso Perdomo	Colombia	Arquitecto	Director de la Oficina de Planificación Distrital de Bogotá																														
P42	Gabriel Antolinez	Colombia	Arquitecto	Director del Plan Regulador de Bucaramanga																														
P43	Gustavo Arango Bernal	Colombia	Ingeniero	Jefe de la Sección Tierras del Departamento Técnico del Instituto de Crédito Territorial																														
P44	Gustavo Perez	Colombia	Padre	Sociólogo Rural, Director del Centro de Investigaciones Religiosas																														
P45	Luis N. Ferreira Paz	Colombia	Arquitecto	Arquitecto Interventor del Instituto de Crédito Territorial																														

Elaboración: Francisco Rosa, 2015. Fuente: SEMINARIO DE TECNICOS Y FUNCIONARIOS EN PLANEAMIENTO URBANO, 1958.

Tabla A4.02 - Participantes del Seminario de Bogotá (1958) y sus actuaciones. Elaboración: Francisco Rosa, 2015. Fuente: SEMINARIO DE TECNICOS Y FUNCIONARIOS EN PLANEAMIENTO URBANO, 1958.

4.10. Tabla A4.03 - Relación de documentos entregados en el Seminario de Bogotá de 1958

	Relación de documentos entregados durante el seminario	Autores	País	Observaciones
1	Programa			
2	Calendario de actividades			
3	Tema I – Concepto del Proceso de Planeamiento	Gabriel Andrade Ileras	Colombia	
4	Tema II – Características del Planeamiento regional, metropolitano y urbano en América Latina	Luis Dórich	Perú	
5	Tema III – El Plan General Urbano como instrumento básico para guiar el desarrollo urbano	Francis Violich	Estados Unidos	
6	Tema IV – Filosofía y Objetivos de la renovación urbana	Carl Feiss	Estados Unidos	Feiss no consta en la lista de consultores o participantes del informe Final del seminario
7	Tema V – Programación y Presupuestos	Carlos Alvarado	Puerto Rico	
8	Tema VI – Liderato en Planeamiento	Eric Carlson	Colombia	
9	Compilación bibliográfica	Jorge Luis Arrigone	Argentina	
10	Análisis presupuestal de Bogotá	Alvaro Gutiérrez Mejía	Colombia	
11	Barrio Sagrada Familia – Estudio socio-económico	Naciones Unidas		
12	Planeamiento de ciudades en Ghana, África	Alfred Alcock	Panamá	
13	Plan Piloto de Tunja	Eduardo Mejía, César Garcia y Alberto Mendoza	Colombia	
14	Renovación Urbana	Unión Panamericana		
15	Introducción al Plan Regulador de Barranquilla	Vladimir de Moya Celis, Rodolfo Suarez	Colombia	
16	Conclusiones Preliminares Temas II – A, B y C, Comisión II			
17	Resumen Conclusiones Estudio Estructura Urbana de la ciudad de São Paulo, Brasil	Mário Laranjeira de Mendonça	Brasil	
18	Legislación sobre planeamiento – Panamá	Emmanuel Vergara	Panamá	
19	Reproducción – Documento de Caracas	Antonio Cruz Fernández, Germán Yanes	Venezuela	
20	Reproducción – Documento Panamá sobre lotificación	Emmanuel Vergara	Panamá	
21	Documento Zonificación	Francis Violich	Estados Unidos	
22	Conclusiones Preliminares del Tema I – A y B Comisión I			
23	Sanborn Map Company			
24	Estatutos de la Sociedad Colombiana de Planificación			
25	Vivienda y Planificación nº 25 Unión Panamericana			

Tabla A4.03 - Relación de documentos del Seminario de Bogotá, 1958. Elaboración: Francisco Rosa, 2015. Fuente: SEMINARIO DE TECNICOS Y FUNCIONARIOS EN PLANEAMIENTO URBANO, 1958.

	Relación de documentos entregados durante el seminario	Autores	País	Observaciones
26	United Nations. Trainig for Town and Country Planning			
27	Conclusiones Preliminares del Tema I (Segunda Revisión)			
28	Programa de Renovación Urbana en Puerto Rico	Oswaldo Ruiz Villarrubia	Puerto Rico	
29	Relación de documentos hasta el 22 de octubre de 1958			
30	Lista preliminar de consultores y asistentes al seminario con sus direcciones			
31	Documento sobre el Plan Regulador de Medellín	Roberto Trujillo C.	Colombia	
32	Publicaciones del I.C.T.			
33	El proyecto de ley de reglamentaciones de las profesiones de ingeniería y arquitectura	Eduardo Mejía T., Luis Guarín	Colombia	
34	Bases para el dimensionamiento de áreas urbanas	Antonio Bezerra Baltar	Brasil	
<i>Reelaboración: Francisco Rosa, 2015. Fuente: SEMINARIO DE TÉCNICOS Y FUNCIONARIOS EN PLANEAMIENTO URBANO, 1958.</i>				

4.11. Tabla A4.04 - Síntesis de las publicaciones del CPEU

Publicaciones del CPEU				
Boletín	Título	Principales contenidos	Año de publicación	Aportaciones relevantes a la investigación
1	Elementos para el planeamiento territorial de los municipios	El valor preventivo del plan; el tema de la coordinación e integración; la productividad; el plan como medio para un fin y las fases del planeamiento; el sistema de vías, la zonificación y la densidad demográfica; los espacios libres y verdes o el sistema de recreación; los problemas específicos de desarrollo local; la industria; los centros urbanos y rurales; la residencia; la ciudad de la Era Biotécnica (con la fijación de una población máxima)	1957 y 1963	Visión humanista del planeamiento, el planeamiento debe tener objetivos iniciales claros y con fases definidas, con la fijación del objetivo luego en la primera fase y un Pre-plan o Plan Piloto con tres sistemas generales (viario, zonificación y de espacios libre y verdes), desarrollo local y organización comunitaria. Mello también plantea la divulgación del Urbanismo y que esto no puede ser impuesto, la importancia de los espacios libres y verdes, la visión policéntrica de la ciudad / ciudad polinucleada, el núcleo central de la ciudad debe ser del peatón.
2	Organización comunitaria	El entendimiento previo con el CPEU para la orientación y asistencia técnica; la constitución de la Comisión Técnica; la organización y promoción del interés público en el planeamiento territorial por medio de una Comisión del Plan del municipio; y las relaciones mutuas de los diversos organismos.	19?	Comisión Técnica; la organización y promoción del interés público en el planeamiento territorial por medio de una Comisión del Plan del municipio; relaciones de los diversos organismos.
?	Organización y funciones de la Comisión del Plan director en los municipios	Publicación provisional respecto a recomendaciones iniciales a los miembros de la comisión; e informaciones generales sobre planeamiento (sobre lo que consiste un Plan director, cual su área de alcance, las etapas del planeamiento, la participación de la comunidad en el planeamiento las comisiones, y la investigación sociológica y organización de los barrios; y la comisión del plan director de los municipios, su organización, funcionamiento y su permanencia como órgano junto al ayuntamiento).	1958	Comisión del Plan y Comisión Técnica permanentes y sus composiciones, y el proceso dinámico de planeamiento.
?	Organización comunitaria para el planeamiento	Publica una sugerencia de ante-proyecto de ley para la constitución de las comisiones de planeamiento.	1960	Ante-proyecto de ley para la constitución de las comisiones de planeamiento.

Publicaciones del CPEU				
Boletín	Título	Principales contenidos	Año de publicación	Aportaciones relevantes a la investigación
3	Del planeamiento y sus fases	El contenido del boletín se compone de la explicación de las fases del planeamiento y de los elementos necesarios a la elaboración de un plan director. Las fases del planeamiento planteadas por el CPEU son las siguientes: Fase de Eclosión, por iniciativa del Ayuntamiento debe ser promovida la "Organización Comunitaria", como consta en el boletín nº 2.; Fase de Proyecto, con seis etapas; Fase de Ejecución por medio de Planes Ejecutivos con plazos de cinco años y planes de obras, programa financiero de largo término, actualización o creación de la legislación necesaria, y actualización del Plan Director tras el término de cada plan ejecutivo delante de la evolución de la coyuntura.	19?	Las fases del planeamiento planteadas por el CPEU, entre otros la delimitación de la unidad /territorio - áreas urbana y rural y si posible región - y fijación del objetivo o filosofía del planeamiento - los valores humanos está siempre en primer lugar - ; organización de un pre-plan o Plan Piloto; investigación, levantamiento, <i>survey</i> y proceso estadístico - trabajo multidisciplinario - ; análisis funcional del complejo territorial con fijación de hipótesis de previsión y expansión de la población y de los equipamientos; composición del Plan Director por medio de memoria descriptiva y justificativa.
4	Ante-proyecto de ley de parcelaciones y respectivas normas técnicas	Ante-proyecto de ley de parcelación; disposiciones preliminares; del proceso de aprobación y de la documentación; de las vías de comunicación; de las manzanas; de las parcelas; de las áreas de ocio; y disposiciones generales.	1960	Comprobación del repertorio legal del CPEU. Modelo de estructuración legal del planeamiento territorial.
5	Documentos sobre organización comunitaria	El contenido contempla un primer apartado como la relación del CPEU con los problemas nacionales de planeamiento; un segundo con las directrices y criterios básicos para la organización de los municipios paulistas, relativos a su planeamiento territorial (sobre la política del planeamiento municipal, las comisiones, las composiciones y funcionamientos de la Comisión Técnica y Comisión del Plan y ejemplo de relación de técnicos presentes a los debates); un tercer apartado sobre la organización comunitaria para el planeamiento (con un modelo de ley constituyendo las comisiones y oficina local de planeamiento); y un cuarto y último apartado con un modelo de ley de regimiento interno de la Comisión del Plan Director.	1963	Directrices y criterios básicos para la organización del planeamiento territorial de los municipios, sobre la política del planeamiento municipal, las comisiones, las composiciones y funcionamientos de la Comisión Técnica y Comisión del Plan. Modelo de ley constituyendo las comisiones y oficina local de planeamiento (similar al CPEU, 1960a).

Publicaciones del CPEU				
Boletín	Título	Principales contenidos	Año de publicación	Aportaciones relevantes a la investigación
8	Proceso del planeamiento territorial	El contenido de este boletín reproduce una vez más el esquema general del proceso de planeamiento territorial (publicado en el boletín 3); del planeamiento territorial y sus fases (publicado en el boletín 3); los elementos necesarios a la elaboración de un plan director (publicado en el boletín 3); la organización comunitaria (publicado en el boletín 2); el organigrama de las relaciones mutuas de los diversos organismos (publicado en el boletín 2); un ante-proyecto de ley para la constitución de la Comisión del Plan del Municipio (publicado en el CPEU, 1960a); y los elementos para el planeamiento territorial de los municipios (publicado en el boletín 1).	1960 y 1966	Ver boletín 1, 2, 3 y CPEU (1960a).
9	Problemas legales relacionados con el planeamiento municipal	El contenido de este boletín es bastante amplio y contempla temas relacionados con la alcaldía, la cámara y la Comisión del Plan Director; las funciones de la alcaldía y de la cámara; la participación de concejal en comisión ejecutiva; la técnica legislativa; la codificación sanitaria estatal y los códigos de obras municipales; las construcciones en desacuerdo con normas vecinales; la reglamentación de las parcelaciones; las vías públicas en las parcelaciones; la alienación de plaza pública; problemas de expropiación; expropiación - limitación administrativa - servidumbre pública; la reglamentación del tránsito municipal; la protección del paisaje; y la preservación del patrimonio histórico.	1963, 1964 y 1966	Citación a la Carta de los Andes de 1958. Comisión del Plan director y Oficina Técnica. Principios urbanísticos aptos a solucionar los problemas locales.
10	Consejo de Desarrollo, Oficina Técnica y Departamento de Obras	El contenido contempla una presentación con la indicación de los autores del documento; una introducción del documento; un apartado sobre la creación de los órganos de planeamiento (Consejo de Desarrollo, Oficina Técnica de Planeamiento y Departamento de Obras); y la estructura del regimiento interno del Consejo de Desarrollo de São José dos Campos.	1963	Consejo de Desarrollo, Oficina Técnica de Planeamiento. La "Comisión del Plan Director" pasa para la denominación de "Consejo de Desarrollo" por cuenta de la ampliación de sus funciones, junto a su capacidad de afrontar problemas de planeamiento territorial se añade los problemas de desarrollo municipal.
17	Proceso para la implantación de Planes Directores Municipales	Resumen y introducción; el proceso propuesto (con la participación activa de la población, la reorganización administrativa, la economía y las finanzas, y la legislación necesaria); y la justificación del proceso propuesto.	19?	El proceso propuesto con la participación activa de la población, la reorganización administrativa, de la economía y de las finanzas, y la legislación necesaria.

Tabla A4.04 - Síntesis de las publicaciones del CPEU. Elaboración: Francisco Rosa, 2015. Fuente: CPEU.

Publicaciones del CPEU				
Boletín	Título	Principales contenidos	Año de publicación	Aportaciones relevantes a la investigación
18	Una experiencia de participación comunitaria en el planeamiento	Esta publicación registra la experiencia de participación comunitaria para el planeamiento municipal llevada a cabo por el CPEU en el municipio de Serra Negra (SP) en 1960. El contenido de esta publicación aporta los siguientes temas: la acción comunitaria y el planeamiento local, sus objetivos y dificultades; y un caso de acción comunitaria para el planeamiento local con la metodología de organización comunitaria del CPEU (instituyendo la Comisión de Planeamiento Municipal, Comisión Técnica del Plan Director con su Oficina Técnica de Planeamiento) la organización para el planeamiento adoptada en Serra Negra y sus órganos involucrados, la Comisión Municipal de Planeamiento (o Comisión de Plan Director) y Comisión Técnica del Plan Director y sus atribuciones y composiciones, los trabajos de la Comisión de Planeamiento Municipal con y la consulta directa a la población, y la divulgación del Plan por medio de la imprenta escrita, palestras y exposición del Material Gráfico del Plan Director.	1960 y 1977	La acción comunitaria y el planeamiento local, la organización para el planeamiento adoptada y sus órganos involucrados, la Comisión Municipal de Planeamiento y la Comisión Técnica del Plan Director y sus atribuciones y composiciones, los trabajos de la Comisión de Planeamiento Municipal y la consulta directa a la población, y la divulgación del Plan por medio de la imprenta escrita, palestras y exposición del Material Gráfico del Plan Director.
	Plan Preliminar de São José dos Campos	El informe contempla una introducción; los levantamientos básicos para el planeamiento; el plan preliminar; y la implantación del plan.	1961	Ejemplo concreto de la aplicación de los conceptos y métodos del CPEU a un municipio. Participación de Rubens Mattos Pereira y Hely Lopes Meirelles. El concepto del proceso de planeamiento continuo, Plan Preliminar, ciudad polinucleada con sub-centros, aumento de las áreas verdes, determinación de los límites de las áreas urbanas y de expansión urbana, control de la densidad residencial, determinación de equipamientos como un Centro Cívico, mercado municipal, Ciudad Universitaria, cementerios, etc. Elementos básicos que encontraremos en PEREIRA (1963): las composiciones, funciones y organigramas del Consejo de Desarrollo del Municipio y Oficina Técnica de Planeamiento, el planeamiento integrado (económico, social y físico) los ante-proyectos de ley para el Consejo, la Oficina y los órganos de catastro y aprobación de proyectos.

Elaboración: Francisco Rosa, 2015. Fuente: CPEU.