



RÍO DE JANEIRO, UNA CIUDAD, SIN PLAN

POR: **SÔNIA AZEVEDO LE COÇÓ D'OLIVEIRA**

El artículo hace una breve presentación de los cambios ocurridos en la planificación urbana a lo largo del siglo XX, que migró de una forma espacial idealizada a un enfoque funcional-sistémico. Este enfoque, a su vez, también pasó por diferentes transformaciones, debido principalmente al rígido tratamiento dado a las diferentes zonas funcionales de la ciudad, fragmentadas más allá de lo que era la vida real de un habitante. Trasladando este análisis a la situación específica de la ciudad de Río de Janeiro, se expone sucintamente la trayectoria normativa de la planificación urbana carioca a lo largo del siglo XX y hasta nuestros días, cuando un plan maestro urbano se convierte en algo imprescindible para articular todos los megaproyectos que están en marcha en la ciudad. Es en este contexto que se seleccionó a Río de Janeiro para la realización de los Juegos Olímpicos de 2016, y que se presentan las recientes experiencias de planificación urbana de Beijing y Londres, como ciudades sedes de ese evento. El artículo señala inclusive el confuso proceso de revisión del Plan Maestro Decenal de la Ciudad de Río de Janeiro, resaltando su enfoque fragmentado y desactualizado de la ciudad, sobre todo en lo que tiene que ver con el tema ambiental.

RESUMEN

PALABRAS
CLAVES

Río de Janeiro, planificación urbana, zonificación, ciudad sede de los Juegos Olímpicos, ambiente urbano.

KEYWORDS

Rio de Janeiro, Urban Planning, Zoning, Host city for the Olympic Games, Urban Environment

ABSTRACT

(RIO DE JANEIRO A CITY WITH NO BLUEPRINT)

The article makes a brief presentation of the changes in urban planning throughout the twentieth century, which migrated from an idealized spatial form to a functional-systemic approach. This approach, in turn, also went through several transformations, due mainly to the rigid treatment given to the different functional areas of the city, fragmented beyond of the real life of a citizen.

Transferring this analysis to the specific situation of Rio de Janeiro city, the regulatory background of the carioca urban planning is succinctly exposed throughout the twentieth century until our days, when an urban master plan becomes essential to articulate all ongoing megaprojects in the city.

Within the recent experiences of urban planning from Beijing and London, as host cities of this event, it was defined the frame in which Rio de Janeiro was chosen to be the venue for the 2016 Olympic Games. The article points out even the confusing process of revising the Ten-Year Master Plan of Rio de Janeiro city, emphasizing its fragmented and outdated approach of the city, especially regarding environmental issues.

RESUMO

(RIO DE JANEIRO, UMA CIDADE SEM PLANO)

O artigo faz uma breve apresentação das mudanças ocorridas no planejamento urbano ao longo do século XX, que migrou da forma espacial idealizada para a abordagem funcional sistêmica. Esta última, por sua vez, também passou por transformações, devido principalmente ao rígido tratamento dispensado às diferentes zonas funcionais da cidade, fragmentadas para além do que era a vida real de um habitante. Trazendo esta análise para a situação da cidade do Rio de Janeiro, expõe-se sucintamente a trajetória normativa do planejamento urbano carioca ao longo do século XX até os dias atuais, quando um plano diretor urbano torna-se imprescindível para articular os vários projetos de grande porte postos em andamento na Cidade. Neste contexto é selecionada a realização dos Jogos Olímpicos de 2016 no Rio de Janeiro, e são apresentadas as recentes experiências de planejamento urbano de Beijing e Londres como cidades-sede deste evento. O artigo aponta ainda o confuso processo de revisão do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, ressaltando sua abordagem fragmentada e desatualizada da Cidade, com destaque para a questão ambiental.

Rio de Janeiro, Planejamento Urbano, Zoneamento, Cidade-sede de Jogos Olímpicos, Ambiente Urbano.

PALAVRAS-CHAVE

FECHA RECEPCIÓN: 11/08/10
FECHA ACEPTACIÓN: 04/09/10

01. UNO

INTRODUCCIÓN

La ciudad de Rio de Janeiro pasa por una fase de profundos cambios urbanísticos, fruto de las megaintervenciones proyectadas o que ya están en ejecución en su territorio, en la Región Metropolitana y en el estado de Rio de Janeiro. Después de un periodo de decadencia a lo largo de los años 1980 y 1990, la ciudad entró al siglo XXI como uno de los polos más pujantes de la recuperación económica brasilera¹, teniendo como uno de sus factores principales la posición del estado de Rio de Janeiro (RJ) como el primer estado productor de petróleo de Brasil. Un indicador significativo de este cambio es el producto interno bruto (PIB). En el periodo 1995-2007, el PIB de RJ subió de 78.345 billones de reales a 296.768 billones de reales, mientras que el PIB brasilero subió de 705.641 billones de reales a 2.661 trillones de reales. El PIB per cápita de Rio de Janeiro también creció en el mismo periodo, de 5.787 reales en 1995 a 19.245 reales en 2007. La participación del PIB de RJ en el PIB brasilero en ese mismo periodo mostró poca variación: 11,19% en 1995 y 11,15% en 2007². Los valores derivados de la producción petrolífera han tenido un papel fundamental en el mantenimiento de RJ como uno de los estados con PIB más altos de Brasil. Y esta dinamización económica ha tenido un impacto especial en la ciudad de Rio de Janeiro, capital del estado, que concentra la oferta de servicios especializados de la región.

El crecimiento económico se acompaña de un aumento absoluto y relativo del mercado formal de trabajo, lo que mueve el mercado inmobiliario formal e informal de Rio. Aumentan los precios de compra o de alquiler de inmuebles residenciales y comerciales en varios barrios, se renueva el acervo inmobiliario existente por medio de la sustitución de pequeñas edificaciones por predios que albergan varias unidades de vivienda, y se expande el tejido urbano en la ocupación de terrenos baldíos. Este fenómeno, en lo que se refiere al juego del mercado, viene acompañado de otro hecho urbano fundamental, que es la ampliación de las políticas de vivienda popular, que involucra a las tres esferas del gobierno –la federal, la estatal y la municipal–, con una fuerte carga de subsidios financieros. Dos líneas de acción merecen destacarse aquí. La primera, ya con obras en marcha en varios barrios, es el programa "Mi casa, mi vida", dirigido por el Ministerio de las Ciudades y que hace parte del Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC). La segunda línea importante de acción es la urbanización de favelas, actualmente con pocas obras en marcha, pero vista más desde una perspectiva de ampliación frente al reciente acuerdo que fue firmado entre los gobiernos federal y municipal, bajo la denominación de "Vivir carioca", que tiene por objeto la urbanización de todas las favelas de la ciudad³.

1. Uno de los hechos más importantes es el cambio en la composición de la población brasilera según los ingresos: en 2002, el porcentaje de pobres era del 32,9%. En 2008, ese porcentaje cayó al 24,1% (11.356.714 personas). Además, el porcentaje de indigentes bajó del 12,7% en 2002 al 6,6% (3.123.876 personas) en 2008. El estudio califica como pobre al individuo que tiene un ingreso mensual de hasta medio salario mínimo (207,50 reales). Son consideradas personas en indigencia aquellas con un ingreso per cápita igual o inferior a un cuarto del salario mínimo (103,75 reales). El porcentaje de pobreza con relación al total de la población de la ciudad de Río de Janeiro cayó, en ese mismo periodo, del 28,4% al 22,0%. La Encuesta Industrial Mensual - Producción Física, del IBGE, indica que entre 2001 y 2008 se registró un aumento de la producción física en la industria brasilera del orden del 28,1% con ganancias en la productividad del trabajador del 22,6%. El desprendible de nomina, por el contrario, creció en términos reales un 10,5% durante el mismo periodo. En <http://cidadebiz.ig.com.br/paginas/4400L45000/44603-1.html>

2. IBGE, en asociación con los órganos estatales de estadística, las secretarías estatales de gobierno y la Superintendencia de la Zona Franca de Manaus (Suframa). En www.fesp.rj.gov.br/ceep/pib/PIB*20ESTADUAL.xls.

3. Con un costo estimado en 8 billones de reales. El dólar comercial para la venta, el 23 de agosto de 2010, estaba cotizado en 1,7670 reales.

02.^{DOS} PLANES VERSUS REALIDAD URBANA

A estos hechos, que por sí ya causan alteraciones en la vida cotidiana de la ciudad⁴, deben sumarse las intervenciones que se están llevando a cabo por la realización, en Río de Janeiro, de dos grandes eventos de talla internacional: los importantes juegos de la Copa FIFA de 2014, incluido el partido final, y los Juegos Olímpicos de 2016. El anuncio de inversiones billonarias acompaña el discurso sobre estos dos eventos, involucrando obras de infraestructura urbana, sistema vial y transportes, reciclaje de áreas subutilizadas y construcción de megaequipamientos colectivos.

El problema es que tantas intervenciones, aisladamente bienvenidas para la ciudad, no cuentan con un plan rector y articulador. En urbanismo, parafraseando inversamente a Adam Smith, no existe una mano invisible que organice diferentes acciones pertenecientes a lógicas distintas. Esta es la razón del presente artículo. Su desarrollo implicó una breve recuperación del concepto de plan urbanístico, seguida por la exposición de las especificidades cariocas para poner dos ejemplos de planificación urbana que recientemente fueron sede de los Juegos Olímpicos (Beijing 2008) o que se están preparando para eso (Londres 2012). Finalmente, el artículo retoma el contexto carioca para reflexionar sobre un tema básico de la formulación contemporánea de los planes urbanísticos, que es el enfoque de una ciudad como una unidad que agrega dialécticamente las dimensiones naturales y culturales del ambiente.

A lo largo del siglo XX, la planificación urbana se consolidó como una acción interdisciplinaria del manejo territorial de las ciudades, pasando de una concepción idealizada a un enfoque sistémico que busca dar cuenta de la creciente complejidad de este tipo de aglomeración humana. Howard, en la década de 1920, ya vislumbraba las limitaciones de crear ciudades-jardín frente a la realidad de países en pleno proceso de industrialización, donde la urbanización alcanzaba una velocidad jamás vista y se daba, principalmente, en ciudades ya existentes y sin ningún plan de crecimiento.

Desde hace muchos años, vengo defendiendo que la primera cosa que debe hacerse es enfocar el trabajo en la construcción de ciudades enteramente nuevas, de acuerdo con el mejor proyecto que el hombre pueda producir. Sin embargo, después de haber oído sobre el plan regional de Nueva York, me parece que hay varias voces que están dando un paso en este país para prevenir lo que podría ser un error colosal al crear nuevas ciudades (...) Y aunque no sea humanamente posible producir un plan perfecto, ciertamente es posible producir un plan que será inmensamente mejor, si se cumple a tiempo, que no tener ningún plan⁵.

La ciudad bella y organizada, forjada en el Renacimiento y perfeccionada sobre las promesas del Iluminismo, capitula delante de la gris, congestionada e insalubre ciudad industrial. En el desarrollo de la pareja industrialización/

urbanización, lo que sobresale es el carácter depredador y mercantilista de la apropiación del territorio, y un buen proyecto de ciudad es relegado a la condición de una ingenua utopía. Esta nueva ciudad, una ciudad real, está compuesta de sistemas que funcionan bajo diferentes ritmos en un ambiente físico formado por diferentes temporalidades espaciales. Hall registra este pasaje:

(...) el cambio de la vieja idea de planificación como producción de proyectos para una ciudad deseada en el futuro, a una nueva idea de planificación como una serie continua de controles sobre

el desarrollo de un área, ayudados por mecanismos que buscan simular el proceso de desarrollo, de forma que ese control pueda ser aplicado (Hall, 2002: 6, ápod Saboya).

Esta nueva forma de planificar una ciudad ya no tiene como objetivo el diseño de una forma urbana final. Su misión, ahora, es mediar entre la diversidad de actividades del ambiente urbano. McLoughin describió este nuevo modelo acuñando el término de "planificación sistémica". En su libro *Urban and regional planning: A systems approach* (Planificación urbana y regional: un enfoque sistémico), de 1969, afirma:

Maracana / www.sxc.hu



4. Teóricamente, el aumento del ingreso de la población, en cualquier ciudad capitalista, resulta en un incremento de la capacidad de consumo, con la posterior ampliación de la circulación de personas y mercancías.

5. Howard, E. Extracto del discurso pronunciado en la 17ª Conferencia Internacional de Planificación de Ciudad, Nueva York, 1925: "I have for many years been advocating that the very first thing to be done is to set to work to build entirely new towns according to the best design that man can produce. But it does seem to me, after what I have heard of your regional plan of New York, that you are taking a step in this country to prevent what might be a colossal mistake in starting new towns. (...) And though it would not be humanly possible to produce a plan which is perfect, it certainly is possible to produce a plan which will be vastly better, if carried out in course of time, than no plan". En www.archive.org/texts/flipbook/flippy.php?id=planningproblems01interich.

(...) una ciudad es un sistema compuesto por partes (actividades humanas y los espacios en que se apoyan) íntimamente conectadas (flujos y canales de circulación). Por eso, para intervenir ese sistema ya no basta solo con el enfoque espacial de los arquitectos, dominante hasta entonces. Por el contrario, es necesario reconocer el carácter dinámico y sistémico de las ciudades (Saboia, 2010).

Este tipo de plan, al reconocer las distintas actividades que están en curso en un territorio urbano, divide a una ciudad en zonas funcionales, atribuyéndoles parámetros urbanísticos y edificios específicos. La ciudad es abordada a partir de la zonificación de usos, y este tipo de plan corresponde a lo que convencionalmente se conoce como urbanismo modernista. Las zonas se identifican según su actividad predominante, y muchas veces excluyente, como residenciales, industriales, de comercio y servicios, etc. Este tipo de zonificación también resulta de un tipo de jerarquización de las zonas residenciales, separando a los habitantes por su nivel de ingresos. El ordenamiento urbanístico basado en la zonificación de usos fue ampliamente adoptado en la parte occidental del mundo más directamente afectada por la industrialización, convirtiéndose en un objeto de cuestionamiento por los teóricos del urbanismo, a partir de la segunda mitad del siglo XX. Por cuenta del rígido tratamiento dado a las diferentes zonas funcionales de la ciudad, fragmentadas más allá de lo que era la vida real de un habitante, este modelo acabó por suscitar problemas crecientes en la cotidianidad de algunas ciudades, principalmente las más grandes. El marco literario de este cuestionamiento puede atribuirse a Jane Jacobs, en *The death and life of great American cities* (La muerte y la vida de las grandes ciudades americanas), publicado en 1961, que señala los daños causados por una ciudad estratificada social y eco-

nómicamente. Jacobs estaba muy atenta al mutuo extrañamiento de los usuarios de las calles de una ciudad, Nueva York, donde el reconocimiento del otro se daba muchas veces de forma violenta. En Brasil, como en otras ciudades latinoamericanas, la zonificación de usos, tal cual fue adoptada en ese tipo de plan, provocó un segundo problema, al destinar a las clases de menores ingresos las áreas menos valorizadas de la ciudad, con muchos problemas de infraestructura, equipamientos colectivos y transporte público. Hay entonces una segunda categoría de ciudadanos, que disfrutaban parcialmente de los beneficios urbanos. El cuadro brasileiro de desigualdad en cuanto al derecho a la ciudad, basado en este tipo de plan, tuvo incluso una tercera categoría de ciudadanos, principalmente en las grandes ciudades y metrópolis. La zonificación funcional, al lidiar con las áreas residenciales, definió parámetros urbanísticos y edificios que presuponen un determinado orden social construido a partir de la tipificación de los habitantes —el operario asalariado, el profesional liberal, el funcionario público, etc.—, así como de sus familias. La realidad, sin embargo, es otra. La industrialización brasileira, como bien apuntó Francisco de Oliveira en su clásico "La economía brasileira: crítica de la razón dualista", sucedió por la baja remuneración de la fuerza de trabajo⁶. Tan baja que no permitió que los trabajadores se hicieran con una significativa porción de terreno para vivienda, por medio de alquiler o compra, en barrios urbanizados. Excluido de la ciudad legal y formal, este contingente poblacional solucionó precariamente su demanda de vivienda en tugurios, favelas y asentamientos ilegales o clandestinos, juntándose con las demás personas que no encajaban en los moldes vislumbrados por el ordenamiento urbanístico oficial. En Rio de Janeiro, en las primeras décadas del siglo XX, la fase de expansión industrial de la ciudad, surgieron algunas favelas en las inmediaciones de las fábricas⁷. En la ciudad de São Paulo, la opción en ese periodo fue el tugurio.

6. Publicado originalmente en *Estudios Cebrap*, 2, 1972.

7. Conceder a Abreu (1997).

8. La Constitución Federal promulgada en 1988 fue el ápice de un amplio movimiento político para derrocar el régimen dictatorial e introdujo un nuevo tratamiento a una serie de cuestiones fundamentales en la sociedad, como los derechos de la mujer y la iniciativa popular de enmienda constitucional. En lo que se refiere a los asuntos de la ciudad, el municipio adquiere el carácter de entidad constitucional y pasa a tener competencia para gestionar el uso y la ocupación del suelo urbano. Esta es la primera Constitución brasileira que trata la cuestión urbana.

El ordenamiento urbanístico basado en la zonificación de usos todavía está vigente en Brasil, y ahora está mezclado con otro tipo de enfoque de ciudad, introducido legalmente en la Constitución Federal de 1989⁸, donde se define que la política urbana debe cumplir una función social en la ciudad y la propiedad urbana. Ese nuevo concepto de ordenamiento urbanístico fue reglamentado por el Estatuto de la Ciudad, ley federal promulgada en 2001, que establece una serie de instrumentos más enlazados con la realidad brasileira, con un énfasis especial en las limitaciones en el ejercicio del derecho de propiedad. Aunque el instrumento jurídico-urbanístico del Estatuto de la Ciudad se muestre más adecuado para lidiar con los problemas más importantes de las ciudades brasileiras, sigue siendo muy limitada su aplicación.

El caso de Río de Janeiro es ejemplar. Planes y leyes de diferentes matrices conceptuales se superponen, y al mismo tiempo es imposible detectar la articulación de las diversas iniciativas públicas y privadas que son importantes en la intervención del territorio. Cabe entonces una breve retrospectiva del ordenamiento urbanístico carioca.

El plan estándar que utiliza la zonificación de usos apareció en Río de Janeiro, por primera vez, en 1927, cuando la ciudad todavía era la capital del país. El alcalde de Río invitó al urbanista francés Alfred Agache para elaborar un plan urbanístico que modernizara la configuración física de la ciudad. El Plan Agache (Agache, 1930), como se conoció a partir de 1930, al terminarse usó la zonificación de usos al tiempo que atribuía una gran importancia al diseño del área central, la puerta monumental de la ciudad. El Plan Agache, por lo tanto, mezcló el diseño de la forma final de la ciudad con la zonificación de usos, posiblemente como reflejo de una fase de transición del tipo de plan urbanístico. El Plan Agache fue implementado parcialmente. Sus parámetros edilicios para una parte del área central, denominada Castelo, estuvieron en vigor hasta el inicio de la década de 1990.

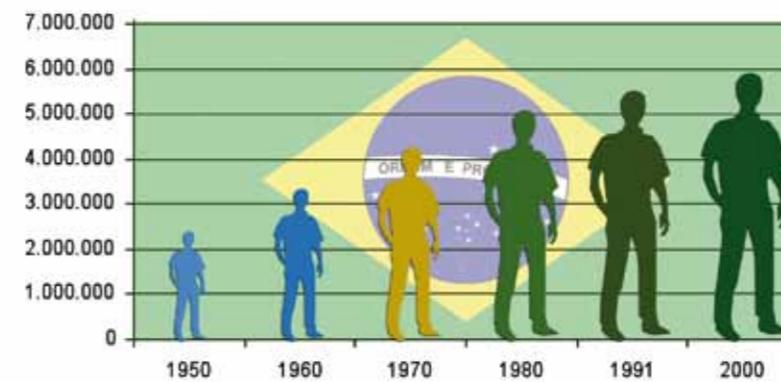
En 1937, bajo la dictadura de Getúlio Vargas, entró en vigor el Decreto 6000, un plan basado en la zonificación de usos, sin diseño de la forma final de la ciudad. La ciudad se dividió en zonas funcionales, se prohibió la instalación o la permanencia de fábricas en el área residencial más noble, la Zona Sur, y las favelas fueron

consideradas ilegales, solo por citar algunos aspectos del plan. El Decreto 6000 fue el instrumento legal que orientó la configuración espacial de Río de Janeiro hasta la década de 1970, con algunas modificaciones y adiciones.

En 1960, la capital del país fue trasladada a Brasilia y Río de Janeiro se convirtió en estado de Guanabara. En ese periodo, la ciudad tuvo altas tasas de crecimiento poblacional: ganó cerca de un millón de habitantes por década. Este cuadro comienza a revertirse a partir de los años ochenta, como muestra el gráfico siguiente.

03. TRES. EL ENREDO NORMATIVO DE RIO DE JANEIRO

01. Figura Población residente en Río de Janeiro en el periodo 1950-2000.
Fuente. IBGE, Censos Demográficos.



La pérdida del estatus de capital, sumada a los problemas que afligían a la ciudad, como el insuficiente abastecimiento de agua y la creciente congestión del tránsito, llevaron al gobierno del recién creado estado a contratar a un renombrado urbanista, el griego Doxiadis. El Plan Doxiadis, como se conoció el producto de ese contrato, estaba enfocado en las carreteras del tejido urbano e introdujo un nuevo trazado vial por medio de líneas cromáticas, un sistema todavía adoptado por la administración municipal. El Plan Doxiadis convivió con el Decreto 6000 hasta los años setenta, en una repartición de tareas en la que se retiraron algunas directrices del Plan Doxiadis, mientras que el Decreto 6000 funcionaba como lo que se convino en llamar Código de Obras.

En la década de 1970 esta historia se repitió. Se elaboró el Plan Urbanístico Básico de Río de Janeiro (PUB-RIO), para dar cuenta de la fusión del estado de Guanabara con el estado de Río de Janeiro, ocurrida en 1975. En 1970 se elaboró el Reglamento de Parcelación de Tierra (RPT), que hasta hoy no ha sido enteramente derogado. En 1976 es instituido el Decreto 322⁹, estableciendo nuevos parámetros urbanísticos y edilicios. De hecho, el rápido crecimiento poblacional, la realización de grandes obras viales y la acelerada renovación del acervo inmobiliario, que verticalizaron algunos sectores valorizados de la ciudad, han venido cambiando rápidamente la cara de la ciudad, demandando nuevas reglas.

El Decreto 322 se volvió el buque insignia de la legislación urbanística municipal que forma el llamado Código de Obras, y todavía es el instrumento legalmente responsable del ordenamiento de la mayor parte del territorio carioca. A lo largo de los años, su modelo de zonificación de usos se ha mostrado cada vez más obsoleto, incluso porque los cambios en la ciudad no necesariamente siguen lo que allí está preconizado. Muchos sectores, barrios y conjuntos de barrios tuvieron una legislación alterada por Proyectos de Estructuración Urbana (PEU), por Áreas de Protección del Ambiente Cultural (APAC), Áreas de Especial Interés Social (AEIS) y Áreas

de Protección Ambiental (APA), más adecuadas a las especificidades locales. En la mayor parte de la ciudad, sin embargo, la propia dinámica de transformación urbana se tropieza con parámetros establecidos por este decreto, particularmente cuando se trata de la mezcla de usos.

El enredo normativo no termina ahí y la cuestión se vuelve todavía más preocupante ante los cambios en marcha en la ciudad, que prevén la inversión de un volumen de recursos financieros ciertamente impactante.

Como ya se dijo, la Constitución Federal de 1988 determinó la elaboración de Planes Maestros Municipales para las ciudades con más de 20 mil habitantes. El Plan Maestro Decenal de Río de Janeiro (PDDC) fue promulgado en 1992, con una revisión prevista para 2002. Como esta no se dio, se prorrogó el plazo de vigencia del PDDC. El proceso de revisión a lo largo de estos ocho años ha sido difícil, y actualmente lo que está en estudio en la Cámara Municipal es el Sustituto No. 3 del Proyecto de Ley Complementaria (PLC) 25/2001, más 44 enmiendas dirigidas por el Poder Ejecutivo Municipal en 2009, más aproximadamente mil enmiendas elaboradas por concejales, más las enmiendas hechas por el concejal responsable del informe del Sustituto No. 3. El cuadro habla por sí mismo. Ninguna de las enmiendas puestas a consideración fue precedida de un diagnóstico, etapa imprescindible de cualquier parte de este proyecto.

Las enmiendas presentadas por los concejales se refieren a cambios que parecen tener como objetivo la contemplación de este o aquel grupo de interés, lo que intensifica la fragmentación del contenido del plan. Las 44 enmiendas del Poder Ejecutivo Municipal tienen como objetivo readecuar el texto a las estrategias de acción de la coalición de gobierno que tomó el poder en 2009:

En primer lugar, estas enmiendas redefinen prioridades, así como los instrumentos, incluso el aparato institucional municipal, en función del nuevo pacto político contraído recientemente entre las tres esferas gubernamentales.

Las intervenciones gubernamentales, ambiciosas en cantidad y calidad, proporcionalmente al gran volumen de recursos previstos para aplicar en la ciudad, buscan preparar la máquina pública para viabilizar el "paquete" que envuelve al Puerto Maravilla, el Programa de Aceleración del Crecimiento, el Programa "Mi casa, mi vida", los recursos previstos para la realización de la Copa del Mundo de 2014 y de las Olimpiadas del 2016. (Souza, 2010: 11 y 12).

Cabe considerar también intervenciones importantes en la Región Metropolitana, que ciertamente afectan y son afectadas por la proximidad con Río de Janeiro. Un ejemplo de esto es el Complejo Petroquímico de Río de Janeiro (Comperj), previsto para entrar en operación en 2012, que ocupará un área de 45 millones de metros cuadrados en el municipio de Itaboraí. El emprendimiento "prevé la generación de más de 200 mil empleos directos, indirectos y por 'efecto-ingreso', durante los cinco años de la obra y después de su entrada en operación; todos a escala nacional" (www.comperj.com.br).

Otro aspecto que no puede olvidarse es que estas grandes intervenciones pertenecen a lógicas distintas y no

se articulan espontáneamente. Mientras Comperj tiene que cumplir con la cadena productiva del petróleo, las instalaciones para las Olimpiadas deben responder a su función principal sin volverse una carga para la ciudad después del evento. En el caso de los Juegos Olímpicos, la localización de sus instalaciones dibuja un polígono que engloba al Macizo de Tijuca, y las aristas resultantes de los puntos Deodoro, Maracanã, Área Portuaria y Copacabana cruzan áreas densamente construidas y con crecientes problemas de circulación vial.

El proyecto olímpico de Río está presupuestado en cerca de 25 billones de reales, de los cuales el 72% serán utilizados en las obras de infraestructura, como el transporte, el saneamiento y la seguridad, además de la construcción de instalaciones deportivas, de la Villa Olímpica y del centro de prensa, entre otros.



9. Otras normas municipales de tipo urbanístico y edilicio se promulgaron a partir del RPT, pero se seleccionaron estas dos debido a su carácter estructurante en la configuración urbana de Río de Janeiro.

04. CUATRO SEDE DE LOS JUEGOS OLÍMPICOS EN DOS CIUDADES URBANA LA PLANIFICACIÓN

Otra parte de las inversiones previstas será destinada al funcionamiento operacional del evento (...) Con el lema "Viva su pasión", el proyecto Río-2016 prevé que los juegos sean disputados en cuatro regiones de la capital carioca: en Barra de Tijuca, en Deodoro, en Copacabana y alrededor del Maracanã. Las instalaciones deportivas estarán conectadas por un anillo de transporte que será construido en Río de Janeiro, según las informaciones del Comité Olímpico Brasileiro (www.piniweb.com.br).

En la historia reciente de los Juegos Olímpicos, el legado para las ciudades sede no siempre es positivo. El caso más conocido es Montreal, que quedó con una enorme deuda financiera e instalaciones que no fueron satisfactoriamente integradas a la vida de la ciudad (<http://ville.montreal.qc.ca>). Barcelona, por el contrario, tuvo en los Juegos Olímpicos un punto de inflexión en la extremadamente bien hecha recalificación urbana (<http://geographyfieldwork.com/barcelona.htm>).

Las ciudades suelen tener una notoria relación de amor y odio con las Olimpiadas. Adoran la publicidad y el dinero que traen las Olimpiadas, la oportunidad de mejorar su infraestructura y el orgullo de ser sede del evento. Pero después de la realización de los juegos, generalmente quedan con un problema de dimensiones olímpicas, como el de integrar las nuevas instalaciones al día a día de la vida urbana (Lind, 2009).

La candidatura de Río para sede de los Juegos Olímpicos de 2016 incluyó la elaboración de un plan que se propuso articular las intervenciones

derivadas del evento con el proceso de planificación de la ciudad. Como el propio texto introductorio del plan informa, esta articulación tuvo que considerar tanto el PDDC de 1992 como el proyecto de revisión entonces existente en la Cámara Municipal en 2008. A pesar de todo esto, no hay articulación con otras intervenciones importantes en la ciudad, porque este plan no tiene como misión suplir la ausencia de un plan maestro:

El Plan de Legado Urbano y Ambiental Río 2016 es un documento producido por el Comité Especial de Legado Urbano (...) de la Coordinadora General de Planificación Urbana (CGPU). La ejecución del Plan de Legado Urbano y Ambiental Río 2016 se asocia con la demanda por parte del Comité Olímpico Brasileiro, en marzo de 2008, a la SMU, de coordinar una propuesta de legado urbano en el ámbito de la candidatura de Río de Janeiro como sede de los Juegos Olímpicos en 2016. La opción fue anclar los proyectos previstos al proceso de planificación de la ciudad, expresado en el Plan Maestro vigente, y a la política de ordenamiento territorial prevista en su revisión, y sistematizarlos en un plan. La intención con la escogencia hecha, atada a la vinculación de los diversos órganos y a la incorporación de políticas sectoriales que orienten sus acciones y programas, fue la de convertir la candidatura de Río de Janeiro para los Juegos Olímpicos de 2016, en un efectivo legado para la ciudad (www2.rio.rj.gov.br/smu).

Es interesante observar las recientes preocupaciones sobre el legado urbano que deja la realización de eventos de esta magnitud. Beijing fue sede de los Juegos Olímpicos de 2008 y las instalaciones destinadas al evento fueron integradas al proceso de planificación de la ciudad. El plan urbanístico actual tiene vigencia prevista para el periodo 2004-2020 (Wang, 2007) y se llama Plan Maestro de la Ciudad de Beijing. Su concepción se subdividió en tres fases de implantación. La primera, con la formación de la estructura básica de una moderna ciudad internacional entre 2004 y 2008. La segunda, después de los Juegos Olímpicos, previó

la complementación de la modernización y el surgimiento de una excepcional ciudad moderna e internacional. La tercera fase busca convertir a Beijing en una ciudad en permanente desarrollo donde la economía, la sociedad y la ecología se desarrollen en armonía y de manera amplia (Yi & Liu, 2005).

En la misma época en que se aprobaba este plan urbanístico, se realizó un concurso internacional para elaborar el plano urbanístico de la mayor área destinada para los Juegos Olímpicos de 2008, denominada Olympic Green¹⁰. Este parque se construyó en el interior del tejido urbano y se proyectó para convertirse en un espacio público de fácil acceso:

Tan importante como los Juegos Olímpicos y su legado posterior (...) La lección que aprendimos fue la de evitar el aislamiento de algunos sitios olímpicos. Admiramos lo que pasó en Barcelona, donde los Juegos Olímpicos fueron usados para invertir en espacios cívicos y públicos, aprovechando una mayor inversión privada (Pierz, Dennis, presidente de Sasaki Associates, apud Lind, 2009).

Además del uso público, el proyecto designó áreas de uso restringido convertidas en dinamizadoras de la biodiversidad local:

El resultado fue un plan maestro que garantizara el uso cotidiano del área a lo largo del siglo XXI. Los habitantes de Beijing tendrán acceso al parque para hacer ejercicios en grupo y para eventos comunitarios. Debido a su enorme tamaño, el parque posee tres tipos de vegetación abierta al público y áreas de acceso restringido destinadas a mejorar la biodiversidad del área y a la introducción de plantas y animales nativos (Lind, 2009).

10. Sasaki Associates, empresa con sede en Estados Unidos, ganó el concurso internacional para hacer el plano del Olympic Green, principal sitio de los Juegos Olímpicos de Beijing. Los proyectos arquitectónicos y paisajísticos los desarrollaron otras empresas. El proyecto incluyó un eje con edificaciones destinadas a los juegos y un área de bosque. En www.sasaki.com/what/portfolio.cgi?fid=204

02. Figura

El parque Olympic Green, inserto en el tejido urbano de Beijing. Fuente: www.sasaki.com/what/portfolio.cgi?fid=204&service=1.



Las instalaciones destinadas a los Juegos Olímpicos constituyen, así, un plan específico que fue integrado al plan maestro de la ciudad de Beijing. Londres, que será sede de los Juegos Olímpicos de 2012, presenta muchos puntos en común con Beijing. La implantación de los equipamientos destinados a los Juegos Olímpicos de 2012 se hace en medio de la vigencia de dos planes que determinan la configuración espacial de Londres: uno relativo al núcleo de Londres, la City, denominado Unitary Development Plan (UDP), del 2002 (www.cityoflondon.gov.uk), y otro que abarca al Gran Londres, revisado en 2004 (*The London Plan - Spatial Development Strategy for Greater London*, en www.london.gov.uk/thelondonplan). El UDP está compuesto por políticas estratégicas y resalta el papel prominente de Londres como centro financiero y de negocios, la mezcla de usos como benéfica para la vitalidad económica y social, el carácter sostenible de las políticas y la necesidad de garantizar la provisión de vivienda, desalentando el cambio para otros usos que no sean el residencial.

El plan de cobertura metropolitana se llama Plan de Londres - Estrategia de Desarrollo Espacial para el Gran Londres (www.london.gov.uk/thelondonplan), cuyas últimas modificaciones datan de 2004, con un horizonte de vigencia de 15 a 20 años. Su área de cobertura y de instancia administrativa fue establecida en 2000 y abarca los 32

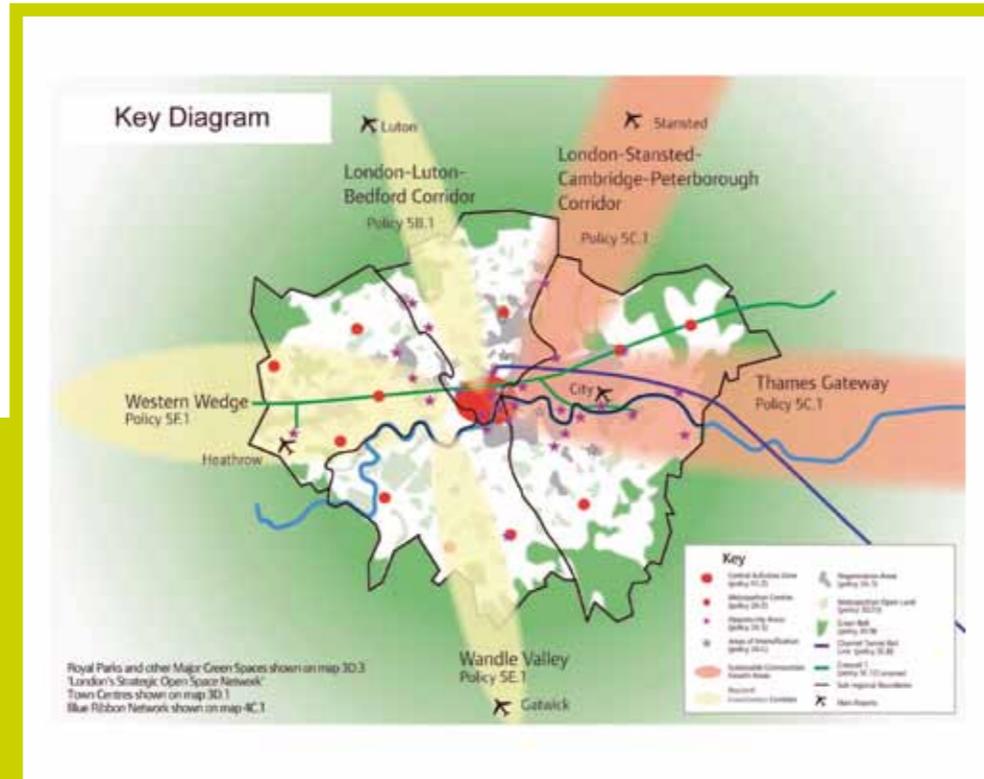
municipios que forman parte de la región metropolitana. El plan posiciona a Londres en un contexto más amplio e incluye políticas temáticas (vivienda, trabajo, inclusión social y fin de la discriminación, accesibilidad). En las políticas transversales se destacan los cambios climáticos y el manejo de los recursos naturales, así como el combate de la pobreza y la discriminación. En el Diagrama Clave, que sigue a continuación, cabe destacar: los círculos indican las centralidades de la región metropolitana; las estrellas son lugares de oportunidades; las dos manchas Policy 5C.1 son Áreas de Crecimiento de Comunidades Sostenibles y las tres manchas Policies 5B.1, 5E.1 y 5F.1 son Corredores de Coordinación Regional.

03.

Figura

Diagrama Clave del Plan del Gran Londres.

Fuente: www.london.gov.uk/thelondonplan.



Es en este contexto normativo que se insertan los planes destinados a adecuar a Londres para los Juegos Olímpicos de 2012. La mayor parte de las instalaciones se localiza en Earls Court, donde se construye el Parque Olímpico. El sitio, de 2,5 millas cuadradas, era un área industrial contaminada y es transformada en un espacio verde que, después de 2012, será accesible a la población. La parte sur del parque está destinada al entretenimiento, mientras en la parte norte será aplicada tecnología de punta en el manejo de agua lluvia y de río, generando un espacio público más tranquilo y un hábitat para cientos de especies exóticas de peces y la recuperación de especies vegetales y animales nativas (www.london2012.com). La ejecución del plan para los Juegos Olímpicos de 2012 contó con la consulta pública directa o vía internet a residentes, empresarios e inversores afectados por la construcción del Parque Olímpico en Earls Court. El sitio oficial (www.london2012.com) presenta una agenda de planificación¹¹ e incentiva la participación. De forma similar a Beijing, las instalaciones destinadas al evento olímpico se concibieron como parques públicos en el interior del tejido urbano existente.

11. 3-5 December 2009: Public exhibition at Earls Court; 18 December 2009: formal public consultation ends; 25 January 2010: Planning application submitted; Spring 2010: Planning application decision by Council.

05. CINCO. UN RÍO SIN PLAN

Es interesante constatar, cuando se busca información sobre planificación de ciudades, que la existencia de planes es un hecho en común y actualizado, lo que sugiere que son piezas vivas en la cotidianidad de las administraciones públicas locales. Esto va en contra del proceso vivido por la ciudad de Rio de Janeiro, parcialmente presentado en el presente artículo. La fragmentación en la forma de manejar las cuestiones urbanas, a su vez, es un método totalmente rezagado de las concepciones contemporáneas de planeación y gestión. Un buen ejemplo está en la cuestión ambiental. Volviendo a las enmiendas presentadas por el Poder Ejecutivo Municipal en 2009:

Formulada en tiempo récord, la elaboración del Anexo al Mensaje no. 36 obedeció a los mismos procedimientos del Sustitutivo 3: la discusión se restringió al ámbito de los sectores de la Alcaldía, siendo después agregadas las propuestas formuladas por concejales involucrados en el trámite del Plan Maestro en la Cámara, momento en el que adquiere un fuerte y notorio énfasis en el tratamiento de la temática 'ambiental', que aparece tanto en la parte que trata específicamente de política sectorial de Medio Ambiente, como en las pequeñas adiciones de parágrafos y en la complementación de frases dispersas en todo el texto, introduciendo la preocupación ambientalista en el conjunto de las propuestas (Souza, 2010: 12).

La inserción fragmentada de la problemática ambiental ya había ocurrido en el Sustitutivo 3, donde la cuestión inicia por la protección del ambiente:

Dos principios y directrices de la política urbana del municipio (...)

Art. 2o. Son principios de la política urbana del Municipio, además de los dispuestos en los capítulos de política urbana de las Constituciones Federal y Estatal, en la Ley Orgánica Municipal y en el Estatuto de la Ciudad:

La valorización y la protección del medio ambiente y del patrimonio natural, cultural y paisajístico, en el proceso de desarrollo de la ciudad;

...

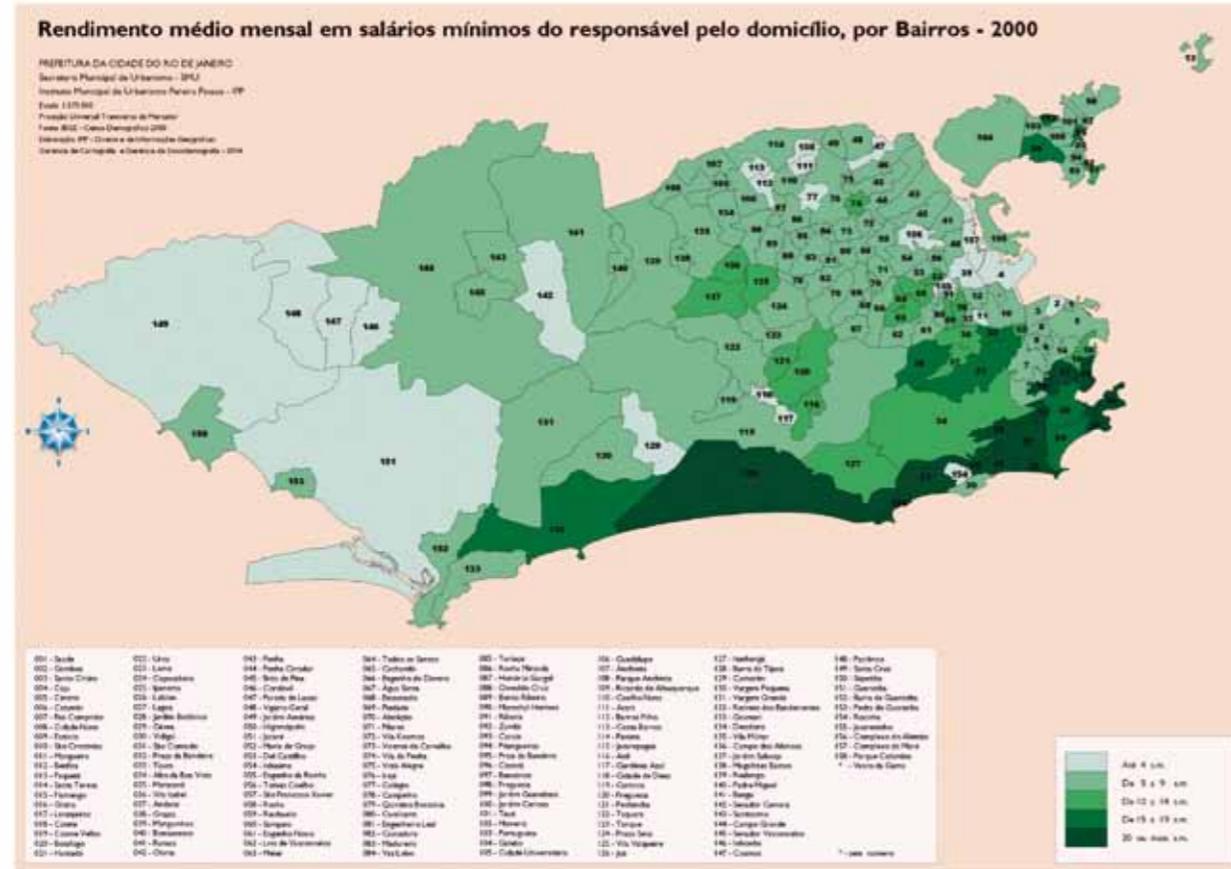
El enfoque es adecuado cuando se tiene en cuenta el sesgo depredador de la evolución urbana de Río. Sin embargo, si la ciudad es ambiente, la cuestión ambiental no puede restringirse a políticas sectoriales y protección del ambiente natural. El territorio municipal es un ambiente en el cual la intervención humana se ha dado en diversos grados. Ahora, la población residente en la ciudad poco ha crecido en las últimas dos décadas, mientras la legislación sobre el tema se apoya en una lógica de expansión continua del tejido urbano. La mancha de la ciudad continúa expandiéndose en sentido este-oeste, en la parte sur por Barra de Tijuca,

conformando el eje de ingresos más altos, y en la parte norte hasta Santa Cruz, conformando el eje de ingresos más bajos¹². La siguiente figura muestra el ingreso promedio mensual de las cabezas de hogar. El verde más oscuro es el eje sur.

04.

Figura

Ingreso promedio mensual en salarios mínimos del jefe de hogar, por barrios - 2000.
Fuente: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Secretaria Municipal de Urbanismo, a partir de dados do Censo Demográfico IBGE de 2000.



La lógica expansionista deja un rastro de terrenos baldíos que se convierten en una carga para el contribuyente y empeoran la calidad del ambiente. El Censo Demográfico de 2000 indicó, para el municipio de Río de Janeiro, la existencia de 223 mil inmuebles sin uso¹³, lo que corresponde a un poco más del 10% del total de viviendas particulares permanentes en la ciudad¹⁴. Los mayores índices se localizaban exactamente en el eje sur, donde el 18% son inmuebles no ocupados. Este hecho sugiere que existe una diferencia entre el avance de la urbanización y la efectiva ocupación, lo que merece un estudio comparativo con otras ciudades, así como el cotejamiento con los datos recogidos en el Censo de 2010.

CONCLUSIONES

Para el presente texto interesa resaltar la pertinencia en la aplicación de políticas de apropiación del ambiente urbano existente, en vez de seguir avanzando sobre el ambiente natural. Tal lógica se traduce en el aprovechamiento del acervo inmobiliario existente por medio de la sustitución de usos que viabilice áreas ya construidas, con la plena utilización de la infraestructura ya instalada.

Los parámetros obsoletos de zonificación presentes en el Decreto 322 deben sustituirse por una mayor flexibilidad de usos, coherente con la vida de la ciudad. Al final, el problema no es mezclar determinados usos, conforme preconiza el Decreto 322, sino la aglomeración de actividades que puede saturar áreas ya congestionadas mientras que otras sufren una desocupación, o incluso el ennoblecimiento de algunas áreas en detrimento de otras.

La dinámica contemporánea de transformación de las grandes aglomeraciones urbanas apunta a la flexibilización del uso del suelo, haciendo del ordenamiento un punto de apoyo y referencia, y no algo rígido y obsoleto. En el sentido inverso, la ocupación del suelo debe ser más rigurosa y debe quitársele ese carácter depredador, recalificando gradualmente el ambiente ya construido por medio de pequeñas, sucesivas y permanentes intervenciones. Pero esto es tan solo una utopía ingenua de una urbanista del trópico. La realidad apunta en otra dirección.

12. En RMRJ la expansión viene creando y consolidando subcentros.
13. Los investigadores encontraron en el campo 2,1 millones de viviendas, de las cuales 1,8 millones están ocupadas, 43 mil cerradas y las 227 mil restantes, no ocupadas. Este segmento de inmuebles no ocupados puede ser todavía dividido en dos partes: de uso ocasional o de verano (54 mil inmuebles) y sin uso (223 mil inmuebles). Estos números no difieren mucho de los de la ciudad de São Paulo, con el 13,1% de sus viviendas sin ocupación, ni tampoco de Belo Horizonte, donde estas responden por el 13,2% del total* (Carneiro, 2010).
14. El Censo de 2000 indicó la existencia de 308.443 domicilios particulares permanentes localizados en favela, es decir, el 17% del total de domicilios particulares permanentes de Río de Janeiro.

04

• Figura

La Bahía de Guanabara / www.sxc.hu



BIBLIOGRAFIAS

- ABREU, M. (1997). **EVOLUÇÃO URBANA DO RIO DE JANEIRO**. RIO DE JANEIRO: IPLANRIO.
- AGACHE, A. (1930). **CIDADE DO RIO DE JANEIRO: EXTENSÃO, REMODELAÇÃO E EMBELEZAMENTO**. PARÍS: FOYER BRESILIEU.
- CARNEIRO, A. (2010). **DOMICÍLIOS E OCUPAÇÃO NO RIO**. COLEÇÃO ESTUDOS CARIOCAS. PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO, INSTITUTO MUNICIPAL DE URBANISMO PEREIRA PASSOS. EN WWW.ARMAZEMDADOS.RIO.RJ.GOV.BR
- LIND, D. (2009). **BEIJING OLYMPIC GREEN**. EN [HTTP://ARCHRECORD.CONSTRUCTION.COM/AR_CHINA](http://ARCHRECORD.CONSTRUCTION.COM/AR_CHINA)
- OLIVEIRA, F. (1972). "A ECONOMIA BRASILEIRA: CRÍTICA À RAZÃO DUALISTA". **ESTUDOS CEBRAP**, 2. SÃO PAULO: CEBRAP.
- **PLANNING PROBLEMS OF TOWN, CITY AND REGION – PAPERS AND DISCUSSIONS**. EN 17TH INTERNATIONAL CITY AND REGIONAL PLANNING CONFERENCE. (2009). BALTIMORE: THE NORMAN, REMINGTON Co., 1925. EN WWW.ARCHIVE.ORG/TEXTS/FLIPBOOKS
- SABOYA, R. (2010). **O SURGIMENTO DO PLANEJAMENTO URBANO**. EN WWW.ARCHIVE.ORG/TEXTS/FLIPBOOK/FLIPPY.PHP?ID=PLANNINGPROBLEMS01INTERICH
- SOUZA, M. J. (2010). (COORD.). **RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO TÉCNICA DAS PROPOSTAS DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DECENAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO/PPUR/UFRJ**. RIO DE JANEIRO (mimeo).
- WANG, Y. (2007). DEPUTY CHIEF PLANNER OF THE BEIJING MUNICIPAL COMMISSION OF URBAN PLANNING AND BEIJING MUNICIPAL INSTITUTE OF CITY PLANNING AND DESIGN. **BEIJING: NEW MASTERPLANNING AND THE TASKS WE ARE FACING NOW**. EN **CITY HISTORY AND MULTI-SCALE SPATIAL MASTERPLANNING WORKSHOP**. UNIVERSITY COLLEGE LONDON. EN WWW.SPACE.BARTLETT.UCL.AC.UK
- YI, Z. & LIU, N. (2005). **MASTER PLAN TO CHANGE THE FACE OF BEIJING, 2005**. EN WWW.BTMBEIJING.COM
- YONG, H. **PLANNING IN RESTRICTIONS FOR BEIJING URBAN AND RURAL DEVELOPMENT**. 44TH ISOCARP CONGRESS, 2008. EN WWW.ISOCARP.NET/DATA/CASE_STUDIES/1185.PDF

PÁGINAS WEB

- [HTTP://ARCHRECORD.CONSTRUCTION.COM/AR_CHINA](http://ARCHRECORD.CONSTRUCTION.COM/AR_CHINA)
- [HTTP://CIDADEBIZ.IG.COM.BR/PAGINAS/44001_45000/44603-1.HTML](http://CIDADEBIZ.IG.COM.BR/PAGINAS/44001_45000/44603-1.HTML)
- [HTTP://GEOGRAPHYFIELDWORK.COM/BARCELONA.HTM](http://GEOGRAPHYFIELDWORK.COM/BARCELONA.HTM)
- [HTTP://URBANIDADES.ARQ.BR/2008/03/0-SURGIMENTO-DO-PLANEJAMENTO-URBANO/](http://URBANIDADES.ARQ.BR/2008/03/0-SURGIMENTO-DO-PLANEJAMENTO-URBANO/)
- [HTTP://VILLE.MONTREAL.QC.CA](http://VILLE.MONTREAL.QC.CA)
- WWW.CITYOFLONDON.GOV.UK
- WWW.COMPERJ.COM.BR
- WWW.FESP.RJ.GOV.BR/CEEP/PIB/PIB%20ESTADUAL.XLS
- WWW.LONDON.GOV.UK/THELONDONPLAN
- WWW.LONDON2012.COM
- WWW.MARCILLIO.COM
- WWW.PINIWEB.COM.BR
- WWW.SASAKI.COM
- WWW2.RIO.RJ.GOV.BR/SMU
- WWW.SXC.HU