

### *Planejamento Regional na América Latina (\*)*

FRANCIS VIOLICH

#### EXEMPLOS ESCOLHIDOS DE PROBLEMAS E POTENCIAIS

**A**NTECEDENTES: — O Planejamento regional é de máxima importância para a América Latina devido a seus ricos e variados recursos, à relativa inacessibilidade destes e às prementes necessidades sociais e econômicas da população em rápido crescimento. Com exploração mais sistemática e socialmente significativa de recursos, a América Latina pode, ao mesmo tempo, prover à sua própria expansão e servir de canal à colonização por outras partes mais povoadas do mundo.

O Planejamento regional é definido como sendo a preparação e a adoção, de planos a longo prazo para orientar o desenvolvimento físico de áreas de unidade geográfica, social e econômica. O processo implica um estudo compreensivo, levando em consideração todos os aspectos do desenvolvimento físico e especialmente, os elementos sociais e econômicos dos mesmos. O fim é o progresso humano.

De acordo com esta definição, o planejamento regional está sendo praticado em relativamente poucos lugares da América Latina, embora muito planejamento regional evolutivo esteja sendo feito em base parcial e de função única. Os quatro exemplos escolhidos para apresentação neste trabalho têm o intuito de destacar problemas regionais típicos da América Latina, bem como uma variedade de métodos de organização para o planejamento regional. Estes métodos e exemplos são:

*Sudoeste da Colômbia — Administração do Vale do Cauca.* Uma administração regional independente, instituída pelo governo nacional.

---

(\*) Trabalho preparado para o Seminário das Nações Unidas sobre o Planejamento Regional (Tóquio, Japão — 28 de julho a 8 de agosto de 1958), com a assistência de NICOLÁS GARCÍA, Assistente de Pesquisas da Universidade da Califórnia e Membro da Faculdade da Universidade Católica de Santiago do Chile.

A informação foi colhida como parte de um estudo do planejamento urbano em relação à urbanização na América Latina, executada pelo autor durante o outono de 1956 e financiado por um subvenção da Fundação Rockefeller à Universidade da Califórnia. Três dos exemplos de planejamento regional foram incluídos num memorando preparado a pedido das Nações Unidas.



*Projeto do Peru Meridional* — Uma agência regional formada e administrada pelo governo nacional e composta de agências nacionais existentes.

*Chile Sul-Central — Plano Chillán* — Uma agência governamental nacional, de caráter permanente, diretamente responsável pelo planejamento regional, com um órgão especial de ação coordenadora.

*Sul do Brasil — Bacia do Paraná-Uruguai* — Uma agência auto-organizada interestadual formada sem a ajuda nacional.

*Principais problemas e tendências regionais* — A população de ..... 185.000.000 de habitantes da América Latina está amplamente distribuída pelo perímetro do Continente Sul-Americano e, de modo mais regular, pelo México, América Central e Caribe. Há ainda um vasto interior a ser colonizado e desenvolvido. Entretanto, as condições desfavoráveis das áreas rurais atraem a população para as cidades, e os grandes centros urbanos estão crescendo com velocidade impressionante. A grande cidade de cada país é, geralmente, a capital, com 20 a 30 por cento da população do país. A cidade segunda em importância, em muitos países, tem, caracteristicamente, cerca de 10 por cento do tamanho da única metrópole. A população urbana está crescendo rapidamente.

Apesar das muitas idéias novas em arquitetura e planejamento, sérios problemas têm surgido nas cidades maiores, problemas que abrangem a supercentralização no coração da cidade e os altos graus de congestionamento da população. Encontram-se densidades que excedem de duas ou três vezes aquilo que é considerado normal nos Estados Unidos, até em construções novas. As facilidades de transporte se acham fortemente sobrecarregadas, assim como os serviços públicos de toda ordem. A população de origem rural flutuante tende a construir grandes colônias de casebres em zonas não procuradas, dentro e ao redor dessas cidades, constituindo importante problema social e sanitário. Favelas mais antigas continuam superlotadas. O crescimento rápido, a febre das construções e a especulação da terra são problemas que surgem simultaneamente. Conquanto todos os países estejam unindo esforços para a solução desses problemas, poucos deles o estão fazendo em base regional compreensiva, de modo a chegar ao problema fundamental da movimentação populacional desorientada e da urbanização. Grande parte do planejamento de função única está sendo efetuada no sentido da irrigação, do fornecimento de água, do fornecimento de potencial hidrelétrico, da abertura de rodovias: mas raras vezes isso se faz em base compreensiva, tendo em vista todos os fatores interrelacionados ao mesmo tempo, visando fins sociais e econômicos predeterminados. Quase todas as cidades têm agências locais de planejamento urbano; estas, porém, não estão suficientemente equipadas de instrumentos legislativos, nem de outros recursos e técnicas de planejamento para enfrentar os problemas sempre crescentes. A ação da administração pública não está de tal modo organizada, na maioria dos casos, que proporcione base para o planejamento sistemático, nem no nível local, nem no regional. Há grande necessidade de planejamento, nas áreas rurais, e de introdução de métodos de auto-auxílio na estrutura dos processo de desenvolvimento da comunidade.

*Quatro exemplos regionais* — A Administração do Vale do Cauca (CVC) foi moedada na famosíssima Administração do Vale do Tennessee



(TVA), nos Estados Unidos. Abrange uma das muitas bacias hidrográficas em que a Colômbia está naturalmente dividida. A região é habitada por cerca de 24 por cento da população do país. A cidade principal é Cali, (370.000 habitantes), centro que está crescendo rapidamente para a indústria e o comércio e que promete tornar-se a cidade mais importante da Colômbia, depois de Bogotá, que é a capital. A CVC tem autonomia considerável do governo nacional, porém com assistência oficial deste. Preparou um plano de longo alcance, mas se está concentrando nos projetos de drenagem e controle de inundações, bem como na construção de estradas rurais, paralelamente a um limitado desenvolvimento hidrelétrico, durante a sua primeira fase de operação.

O Peru Meridional é uma vasta região de solos improdutivos, de ricos recursos minerais e de pressões populacionais crescentes. No interesse de firmar uma política constante no que se refere ao planejamento regional, o governo nacional estabeleceu, com o auxílio do programa do Ponto IV dos Estados Unidos, o Plano de Desenvolvimento Regional do Peru Meridional. Os elementos do plano são a exploração de todos os recursos possíveis, certos programas para ajudar a população a se ajudar a si própria, além da coordenação de todas as agências existentes, ora trabalhando na região, de conformidade com o plano geral traçado. Os projetos a que se deu prioridade são a irrigação, as estradas de rodagem, a assistência ao trabalho, e a expansão das atividades educacionais e sanitárias.

A grande extensão do Chile abrange ampla variedade de geografia e climas, como a sua parte central é extremamente favorável ao estabelecimento humano, é aí que os maiores problemas de urbanização ocorrem. Santiago, capital, ponto focal do desenvolvimento urbano, possui 25 por cento da população do país e 60 por cento da indústria. O governo nacional, pela sua própria agência de planejamento, dividiu a totalidade do país numa série de regiões para fins de planejamento, tomando em consideração características comuns de demografia, geografia e economia, assim como o desenvolvimento das potencialidades. Um planejamento mais sistemático dos diversos recursos, abrangendo a pesca, a mineração, as florestas, o desenvolvimento hidrelétrico e a indústria nessa região de 2.500.000 pessoas, tenderá a contrabalançar o deslocamento da população em direção à capital. Dentro do estudo regional, um projeto especial, conhecido pelo nome de «Plano Chillán», foi estabelecido com o auxílio do programa do Ponto IV dos Estados Unidos, a fim de aperfeiçoar as atividades coordenadas do governo chileno e de melhorar a efetividade de outras faces do mesmo Ponto IV, nessa zona.

Pela iniciativa dos sete Estados meridionais do Brasil, estabeleceu-se a Comissão da Bacia Paraná-Uruguai. Esses Estados, em conjunto, cobrem cerca de um sexto da área do Brasil e abrangem o principal sistema de drenagem dos Rios Paraná-Uruguai, que representam uma unidade natural para o planejamento regional em larga escala. A população, em 1950, era de, mais ou menos, 27.000.000 habitantes, uns 50 por cento do total do Brasil. Nessa área se encontra a maior parte da indústria, do comércio e da agricultura intensiva. A Comissão, composta dos governadores dos Estados, assumiu a tarefa do desenvolvimento de um sistema de transporte, exploração do potencial hidrelétrico, programas de irrigação e fornecimento de água, extração de combustíveis, conservação e recuperação de florestas e solos.



Em conclusão, pelo planejamento regional, podemos prever o efeito potencialmente criativo do desenvolvimento econômico sobre o movimento da população e sobre os padrões de urbanização; podemos orientar a redistribuição da população, de acordo com princípios do desenvolvimento regional funcional; e podemos planejar o desenvolvimento das áreas urbanas específicas, a fim de acomodar funções e populações predeterminadas. Podemos realizar para a América Latina um modelo mais equilibrado e estável de desenvolvimento urbano e rural, bem como melhores condições de vida para o povo; tal é a verdadeira finalidade do planejamento regional.

## INTRODUÇÃO

### *A. Importância do planejamento regional*

Duas circunstâncias fundamentais e prementes fazem do planejamento regional na América Latina uma atividade da máxima importância. Em primeiro lugar, essa larga porção da superfície da terra, que se estende, por umas 8.000 milhas, da fronteira meridional dos Estados Unidos até as bordas das regiões antárticas, encerra alguns dos mais ricos e variados recursos que o homem jamais tentou explorar. Entretanto, a inacessibilidade física fundamental, além da existência de importantes problemas de natureza social-econômica, têm, tradicionalmente, obstado a utilização máxima desses recursos para benefício da atual população de 185.000.000 de homens.

A exploração tem sido realizada, para grande benefício de alguns. Contudo, a tarefa principal do desenvolvimento a longo prazo de tais recursos, em base coordenada e com orientação visando às necessidades sociais, ainda não comprovou os seus benefícios para as grandes massas dos povos latino-americanos. Isso, um planejamento regional poderia realizar.

Em segundo lugar, o planejamento regional, na América Latina, não só poderia tornar aproveitáveis os seus recursos, de maneira a proporcionar uma vida mais plena à sua própria população, como também poderia contribuir, de modo acentuado, para o alívio de pressões populacionais em outras partes do mundo. Muitos fatores se somam para fazer, talvez, da América Latina a maior válvula para a imigração de partes superpovoadas do mundo e para a colonização em alta escala. Quase todas as culturas do globo encontrarão nela predecessores. Todas as nações têm suas colônias estrangeiras, representando muitas partes do mundo: os iugoslavos, no Chile setentrional; os japoneses, no Brasil meridional; os indus, no Caribe; os ingleses, no Uruguai; os italianos, na Argentina. Quase toda sorte de geografia e de clima encontrada no resto do mundo é encontrada na América Latina: a plantação da borracha, ambiente tropical da Indonésia, no Brasil, as montanhas frias, produtoras de madeira do Canadá, no Chile; as altas pastagens da Índia setentrional, nos Andes, da Venezuela meridional até o Peru e a Bolívia. No entanto, a despeito da larga extensão em que a colonização se faz, existe o fundo comum de línguas estabelecidas e de base cultural, que proporciona uma unidade intercontinental entre vinte nações, unidade que nem na Europa se encontra. O fato básico de tudo isso está em que trechos enormes da América Latina ainda não estão colonizados, ainda não estão desenvolvidos, esperando a exploração do homem; apenas como uma condição, ou seja, um tratamento que se baseie no conceito essencial do planejamento regional.



### *B. Definição de planejamento Regional*

Antes de descrever a situação geral do planejamento regional na América Latina, assim como os problemas de urbanização e desenvolvimento que lhe dizem respeito, devemos definir a expressão que usamos. Por «planejamento regional» entendemos a preparação e a adoção oficial de planos a longo prazo destinados a orientar o desenvolvimento físico de áreas de unidade geográfica, social e econômica. A expressão implica o conceito de que o plano envolve um tratamento compreensivo, levando em conta todos os aspectos de desenvolvimento físico e, especialmente, tôdas as condições e elementos econômicos e sociais. A expressão implica também o conceito de coordenação de uma quantidade de esforços e despesas separadas, com o estabelecimento de controles visando à realização de uma série predeterminada de fins e objetivos. O fim básico do planejamento regional é, certamente, o progresso social. O próprio plano, a sua base econômica e analítica, todos os instrumentos a serem aplicados, coerente e continuamente, para a sua realização, são secundários em relação a êsse objetivo principal.

### *C. Estado do planejamento regional na América Latina*

Aceitando o que ficou dito acima como definição de planejamento regional, verificamos que êsse tipo de orientação do desenvolvimento está longe de ter aplicação ampla na América Latina. Realmente, os quatro exemplos descritos neste trabalho estão entre os poucos casos de planejamento regional formalmente organizados, observados durante uma viagem através de onze países na América do Sul, no outono de 1956. A regra predominante, na América Latina, é o planejamento do desenvolvimento feito sobre base parcial — isto é, tendo em atenção as estradas de rodagem, a irrigação, a energia, a saúde pública, cada uma formando um programa isolado em vez de uma base compreensiva, considerando todos os fatores em conjunto e particularmente dirigida para as necessidades e tendências populares. Nem mesmo os quatro exemplos utilizados neste trabalho se ajustam à definição supra.

Os quatro projetos a se descreverem são: a Administração do Vale do Cauca, na Colômbia; o Projeto do Peru meridional; o Plano Chillán, no Chile Sul-Central; e a Bacia Paraná-Uruguai, no Brasil meridional. Outros se encontram na América Latina; por exemplo, o início de um plano regional no Chaco, noroeste da Argentina, o Vale do São Francisco, no Brasil leste-central, e nos Estados da Bahia, Pernambuco e Amazonas, no Brasil setentrional. O México tem dado passos no sentido do planejamento regional em nível nacional, através do seu Ministério de Comunicações e Obras Públicas (SCOP) e existem, de fato, vários projetos de importância que trional. O México tem dado passos no sentido do planejamento regional a se encontrar na América Latina é Porto Rico, cuja Comissão Central se transformou num foco essencial de importância dentro do programa governamental conjunto de desenvolvimento físico e econômico. Êsse importante exemplo é exposto com algum detalhe em outro trabalho preparado para o Congresso. Visando aos fins do presente trabalho, os quatro projetos foram escolhidos como base para a descrição geral do que são os problemas típicos que se apresentam no desenvolvimento regional e do que são algumas técnicas que estão sendo usadas, nesses países, para fazer progredir o plane-



jamento regional. Ao que se admite, êsses programas cobrem, apenas, fração muito pequena da superfície total da América Latina e não afetam mais do que pequena fração da população e dos recursos. Contudo, os exemplos escolhidos afetam partes-chaves dos países em questão; representam quatro métodos de organização, abrangendo a administração regional independente (Colômbia), o órgão regional com assistência nacional (Peru), o tipo de organização interestadual auto-organizado (Brasil) e a agência nacional, diretamente responsável pelo planejamento regional (Chile).

O exame dêstes quatro exemplos é precedido de uma descrição geral dos problemas de desenvolvimento regional, principalmente em relação à urbanização, no conjunto da América Latina. Nisso e nos quatro casos a serem elaborados, usar-se-ão como arcabouço as seguintes linhas gerais: antecedentes gerais, significação regional em termos nacionais e internacionais, características da própria região do ponto-de-vista geográfico e demográfico, urbanização, industrialização, problemas físicos e sociais, economia e recursos, extensão do planejamento regional ou local. Para cada um dos itens acima, apresenta-se uma lista de referências bibliográficas, que podem ser usadas para investigação mais profunda e que se identificam como fontes parciais dêste trabalho. Cumpre fazer referência às limitações do material aqui utilizado. Quase todo êle foi colhido no outono de 1956, ou em princípios de 1957; certos acontecimentos podem ter superado os fatos narrados. Se bem que o autor tenha obtido o seu material através de visitas pessoais a cada zona, a deficiência de informação publicada e de dados estatísticos não permite uma documentação plena. Enfim, o autor é, antes de tudo, planejador urbano e a história do quadro do planejamento regional na América Latina, embora altamente importante para êle, foi colhida como subproduto da investigação especial que realizou no planejamento urbano local, interessado em contribuir para as relevantes interrelações dos dois níveis de planejamento, indispensáveis um ao outro.

#### PRINCIPAIS PROBLEMAS E TENDÊNCIAS REGIONAIS NA AMÉRICA LATINA

##### *A. Modelos demográficos e Urbanização*

Vejamos o que está acontecendo, de modo geral, nas vastas e variadas regiões naturais da América Latina, no que diz respeito ao movimento da população e aos padrões de urbanização. A variada geografia da América Latina tem sido explorada de maneira colonial, e isso ainda hoje é verdade. O padrão colonial original foi a instalação de pontos focais urbanos, isolados, fortes, que atraíam a população urbana por meio de certas vantagens culturais e políticas, dominando, por sua vez, um vasto interior dedicado, precipuamente, à agricultura e à mineração. Nas áreas rurais, o padrão de vida urbano decaiu consideravelmente e se refletiu numa população mais atrasada. Os centros urbanos vieram a se estabelecer, quase todos, em portos, nos quais o contato direto com a mãe-pátria era facilitado. Assim, foram estabelecidas cidades como Panamá, Havana, Lima, Buenos Aires e Rio de Janeiro, para citar uns poucos exemplos. Outras cidades se desenvolveram sobre cidades indígenas já estabelecidas em áreas montanhosas, estrategicamente situadas para fácil comunicação e com clima favorável, ou acessíveis



a recursos minerais exploráveis. Assim surgiram México, Bogotá, Quito, La Paz, Cuzco. Outras cidades se estabeleceram muito mais recentemente, como Montevideu, São Paulo, Belo Horizonte e muitas mais; contudo, ainda é a cidade mais antiga, estabelecida de longa data, que tem atraído e continua a atrair a população.

«...A América do Sul, realmente, ainda é uma casca vazia plenamente povoada perto da costa, mas quase vazia no interior. Com 6 por cento da superfície habitável da terra e, conforme o censo de 1955, 6,8% da população do mundo, a América Latina, em conjunto, ainda sente que as suas oportunidades são abundantes...» (1). Hoje em dia, essa tendência para padrões de urbanização sem equilíbrio, por força da qual a população se concentra numa cidade única em cada país ou região mais importante, continua a se reforçar com enormes aumentos de população em quase todos os países. Há exceções em certos países, como a Colômbia, a Venezuela e o Brasil. Geralmente, as grandes cidades antigas estão aumentando devido ao influxo da imigração direta das áreas rurais ou de cidades menores. Isso está sucedendo quase uniformemente em toda a América Latina, de acordo com o padrão de algumas cidades grandes e muitas cidades pequenas. Essa tendência durante os últimos quinze anos tem sido particularmente acentuada. Verificou-se que Lima, por exemplo, tinha atingido a um milhão em 1956, quando a sua população era de cerca de metade em 1941. Entretanto, Arequipa, a segunda cidade do Peru, aumentou de tamanho, chegou, apenas, a 115.000 habitantes, ou apenas a 10% do tamanho da capital. Todos os outros centros urbanos são, tipicamente, muito menores. Santiago do Chile sofreu idêntico crescimento, aumentando de 50% — de 1.000.000 a 1.500.000, ao passo que a segunda cidade, Valparaíso, tem cerca de um terço do tamanho de Santiago. Buenos Aires, a maior aglomeração urbana da América Latina, tem em sua área metropolitana mais de 5.000.000 pessoas e aumentara, em 1941, de 40%, ao passo que as segunda e terceira cidades da Argentina, isto é, Rosário e Córdoba, vêm atrás, com menos de 600.000. O crescimento de São Paulo é o exemplo mais impressionante: a população dobrou de 1.500.000 a 3.000.000; o Rio de Janeiro tem crescido menos rapidamente, conquanto mais intensamente, chegando a 2.500.000. Caracas, na Venezuela, triplicou a sua população durante esse período, passando de 350.000 a 1.000.000. Por fim, México, com os seus 4.000.000 de habitantes, tem quase dez vezes a população de Guadalajara, a segunda cidade, com 450.000 habitantes; todas as outras cidades do Estado de Jalisco têm 20.000 habitantes, ou menos.

Em termos demográficos, esses números típicos representam percentagem relativamente pequena da população total, que ainda é, sobretudo, rural.

«Por volta de 1950, 25%, grosso modo, da população total da América Latina residiam em cidades de 20.000 habitantes ou mais; uns 17% viviam em cidades de 100.000 habitantes ou mais. Vista na perspectiva mundial, a América Latina ocupa posição média; é, evidentemente, menos urbanizada

---

(1) DAVIS RINGSLEY, *Recent Population Trends in the New World: An Over — All View*. Anuais da Academia Americana de Ciências Políticas e Sociais, março de 1958.



do que a Europa, a América Inglesa e a Oceania, porém, substancialmente mais urbanizada do que a Ásia e a África... Num extremo, quase um em dois argentinos vive em cidades de 20.000 habitantes ou mais, ao passo que, no outro extremo da escala, apenas um em vinte haitianos está nas mesmas condições». (2)

A tendência geral para a formação de umas poucas grandes cidades é, de fato, resultado de numerosas condições características de zonas subdesenvolvidas; entre essas condições, estão o desenvolvimento econômico inadequadamente distribuído no sentido regional de maior porte, a falta de oportunidades estáveis a uma vida rural que convenha, os sistemas de transporte freqüentemente sem ordem e sem equilíbrio, dando acesso preferencial às cidades que já são grandes. Com as ameaças de insegurança de toda ordem nas áreas rurais, as cidades grandes pairam alto na promessa de oportunidades melhores para o futuro. Nesse ínterim, o ciclo é apressado pela existência de altas concentrações de indústrias incipientes nas cidades maiores únicas, que oferecem muita coisa através de facilidades e serviços indispensáveis; muitas vezes também, através do auxílio governamental. Isso, por sua vez, é acentuado pela praxe comum por parte de muitos governos latino-americanos de concentrar na capital, que, habitualmente, é a maior cidade do país, grandes programas de obras públicas. Tais são os ingredientes da febre de construções, da especulação imobiliária e, por fim, de certa forma de urbanização desequilibrada, prejudicial à distribuição mais eqüitativa do desenvolvimento regional ou nacional.

#### *B. Problemas urbanos criados pela urbanização*

Dentro das próprias cidades, estão surgindo sérios problemas que impedem o funcionamento eficiente da planta física e entravam o papel-chave que as populações urbanas têm na administração dos negócios públicos, nos países latino-americanos. Em geral, as cidades da América Latina são extremamente centralizadoras. O centro comercial das áreas urbanas maiores se está intensificando com construções novas em proporção sempre crescente de terreno ocupado, altura e densidade de população. O esparramamento urbano continua a fazer surgir prédios residenciais e industriais, necessários à acomodação da nova população, em ondas de novo desenvolvimento muito além do centro. Grandes cidades, como São Paulo, Rio de Janeiro e Buenos Aires, se estão tornando tão vastas em dimensões horizontais e tão congestionadas no centro que quase se fazem impraticáveis.

Os sistemas de transporte são sobrecarregados ao máximo, na tentativa de fazê-los suportar esse tipo de padrão urbano, que é altamente ineficiente e insatisfatório, quanto ao povo que deles precisa para trabalhar, para fazer compras, para fins culturais e, sobretudo, residenciais. A nova construção, financiada por particulares, em alguns casos, permite densidades que vão a 800 pessoas por jreira; num projeto de financiamento público de Belo

---

(2) BROWNING, Harley L. *Recent Trends in Latin Americana Urbanization*. Anuais da Academia Americana de Ciências Políticas e Sociais, março de 1958.



Horizonte, encontrou-se a densidade de 1.600 pessoas por jeira. Em Buenos Aires, apresentou-se um projeto que cobria grande parte da orla do centro comercial com 1.200 pessoas por jeira. Tais densidades contrastam fortemente com as densidades extremamente baixas observadas na vizinhança imediata, onde predominam as residências de um andar. O resultado final das atuais tendências de crescimento e da atual política de construções implica um padrão de cidades de seis a dez milhões de habitantes, espalhadas em vastas áreas metropolitanas, cujas partes principais se desenvolvem com alta densidade.

Como as cidades latino-americanas sempre tiveram o problema da existência de cortiços, o aumento dessa urbanização centralizada acarretou novo problema de habitação — o de atender aos novos imigrantes ou «população flutuante». Com essa nova população, surgiu o «barracão». No Rio de Janeiro, Recife, Bahia e outras cidades brasileiras (com exceção de São Paulo), o mocambo e a favela, tipo de conjunto de habitações miseráveis, estão crescendo, atualmente, quase além da possibilidade de qualquer controle. Em Recife, a parte principal das áreas recentemente urbanizadas se compõe de casebres, ou barracões; no Rio de Janeiro, cerca de 10% da população vive dessa forma. Todavia, esse tipo de habitação é novo em Lima, onde 130.000 pessoas vivem em choças construídas por elas próprias, e em Santiago, onde a cifra é 85.000.

Com semelhantes tipos de pressões populacionais sobre os principais centros urbanos, os serviços urbanos, tipicamente insuficientes, se estão tornando cada vez menos apropriados relativamente à população. As utilidades públicas essenciais, como a água, os esgotos, os sistemas de força elétrica, são extremamente sobrecarregados, tendo de enfrentar dificuldades cruciais, quase típicas. Os estabelecimentos comerciais são antiquados, insalubres, em muitos casos; a instrução, principalmente para os grupos de recursos médios ou escassos, é muito difícil; os espaços públicos destinados à recreação não estão sendo aumentados de acordo com as necessidades; os antigos parques e praças estão sendo suprimidos para serem entregues ao estacionamento de veículos, ou destinados aos folguedos infantis.

### *C. Obstáculos ao planejamento regional*

Suficientemente bem informados das circunstâncias fundamentais, sociais e econômicas, que, acumuladas, causam esses problemas, quase todos os latino-americanos percebem que muito se poderia ganhar com a aplicação dos métodos mais modernos de planejamento urbano e regional. Contudo, eles falham, quando empreendem um controle físico efetivo, pela falta de preparo em tais campos, que se relacionam, diretamente, com o estudo de problemas de planejamento, concebidos sob o aspecto de administração pública e, principalmente, de administração municipal, além do estudo da sociologia e da antropologia no sentido contemporâneo, da economia urbana ou do desenvolvimento econômico regional. É verdade, porém, que muita coisa se está fazendo tanto no nível local, como no nível nacional.

Quase todas as cidades da América Latina têm um departamento de planejamento local; em vários casos, o governo nacional tem um programa



de planejamento urbano de maior porte, centralizado em um anexo ao Ministério de Obras Públicas. Tal é o caso de Costa Rica, Venezuela, Equador, Peru e Chile. Diversos países têm leis nacionais que impõem o planejamento local e regional; proporcionam, porém, ajuda insuficiente à implementação. Todavia, em geral, os programas são entregues com fraca aparelhagem aos governos municipais, os quais, de hábito, se baseiam em princípios inadequados de administração.

Em inúmeros casos, as áreas urbanas têm dado origem a uma quantidade alarmante de jurisdições independentes, nenhuma das quais em si mesma se acha suficientemente bem organizada que possibilite, de qualquer forma racional, o planejamento urbano local, muito menos o planejamento urbano metropolitano. Por exemplo, a área metropolitana de Lima tem 17 distritos independentes; Santiago, 16; Buenos Aires, 15; Rio de Janeiro, 8; e Recife, 7. Nos campos conexos de finanças e legislação municipal há falhas tremendas.

Em nível governamental mais elevado, se bem que diversos países tenham departamentos nacionais que se ocupam com o planejamento urbano, há relativamente pouco controle verdadeiro ou sério da urbanização no sentido regional ou nacional. O planejamento, nesse nível, tomaria a forma de planejamento regional de largos recursos e, a despeito da grande necessidade disso, principalmente em relação aos atuais padrões desequilibrados de urbanização, o planejamento regional como ciência não é, geralmente, conhecido, nem praticado. As poucas exceções apresentadas neste relatório — a Administração do Vale do Cauca, na Colômbia, o Projeto do Peru Meridional, o Plano Chillán, no Chile, e o projeto de planejamento interestadual para as bacias dos rios Paraná-Uruguai, no sul do Brasil, embora muito meritórias em si mesmas, quase nada representam de política governamental nacional de alcance largo ou coerente. A expansão desses programas é obstada por falta de maior desenvolvimento no campo da ciência política em geral.

Contudo, esses projetos representam uma tendência crescente a atender a certas emergências e a empreender o desenvolvimento econômico através de agências regionais autônomas. O Brasil, principalmente, escolheu a administração regional autônoma como meio de atingir o desenvolvimento amplo de vastas áreas do país: a Administração do Vale do São Francisco e a empresa para fornecimento de energia ao mesmo vale; um banco de desenvolvimento e uma comissão especial para a área nordeste, que sofre o flagelo da seca; e a Administração do Vale do Amazonas para essa enorme bacia de drenagem. Na Colômbia, a supracitada Administração do Vale do Cauca é um bom exemplo. No Chile, três ou quatro ministérios e agências de assistência técnica se têm mobilizado para o desenvolvimento coordenado de três províncias limítrofes, nos campos da agricultura, da irrigação, do transporte e da saúde; e diversas outras comissões se têm formado para promover o desenvolvimento de regiões subdesenvolvidas no extremo norte e no sul isolado do país. O intuito é levar a cabo o programa de desenvolvimento sobre uma base descentralizada, de maneira a realizar um máximo de coordenação interministerial, na região, graças à liberdade de vínculos burocráticos. No México e em muitos outros países têm-se criado corporações ou entidades especiais para projetos regionais, a propósito de desenvolvimentos fluviais e da produção hidrelétrica.



Atrás de planta física, nas cidades latino-americanas, existe a própria população urbana sempre complexa, que, geralmente, não chega a ser suficientemente compreendida pelos planejadores urbanos, os quais, comumente, constroem em contrário aos interesses do povo. As altas densidades predominantes que se permitem na nova construção documentam essa falha na observação dos efeitos da supercongestão sobre a vida familiar e outras facetas da organização social. O alojamento público, quase todo urbano, de alta densidade e teoricamente de baixo aluguel, se constrói, com frequência demasiada, tendo em vista mais o interesse arquitetural do que a preocupação com as necessidades, os desejos e as possibilidades de grandes segmentos da população. A compreensão deficiente dos problemas de educação, saúde e bem-estar social levam a maiores despesas com melhoramentos físicos tais como um edifício para o Ministério da Educação (em vez de escolas públicas), ou com um hospital enorme na capital, grande demais para ser, economicamente, equipado e pôsto em funcionamento, em vez de serviços de saúde no interior. Antes de tudo, seria de esperar que, em cidades tão cheias de problemas sociais, como são as cidades da América Latina, os estudos de sociologia, antropologia e assuntos conexos tivessem o maior destaque.

Muitos planejadores estão ora percebendo, com mais clareza de que outrora, a necessidade de integrar no planejamento físico os processos normais do governo municipal e nacional; reconhecem eles que os processos administrativos de ambos os níveis de governo precisam ser regularizados e sistematizados muito antes de se poder executar um planejamento urbano e regional compreensivo e progressista. Por exemplo, se bem quase todas as cidades tenham prescrições a respeito de zoneamento e subdivisão, estas são extremamente elementares em relação à escala e à complexidade do desenvolvimento urbano que na verdade, está tendo lugar. As prescrições relativas às edificações precisam, em geral, igualmente, de modernização, referentemente à compreensão dos problemas atuais. A falta de controle de subdivisão em São Paulo, junto às práticas de especulação imobiliária, tem dado em resultado, a subdivisão excessiva da terra para um total de 10.000.000 de habitantes. Grande parte dessa subdivisão da terra não corresponde às reais necessidades de habitação da massa popular; ela se dirige, mais estritamente, ao mercado de compra, visando à revenda a preço mais alto do que o valor real da terra. Fenômeno idêntico é observado, uniformemente, em quase todas as cidades de crescimento rápido.

No campo do planejamento urbano em geral, a falta de progresso, que por toda a parte se nota, diverge, surpreendentemente, do passado. O planejamento urbano, quer colonial, quer do século XIX, revelava idéias extraordinárias. Hoje, a antiga tradição da América Latina referente ao planejamento urbano é substituída pelo crescimento urbano rápido, descontrolado, dentro do qual não há lugar para um planejamento compreensivo. A frustração que os numerosos planejadores urbanos de mérito da América Latina sofrem por não poderem realizar os seus planos, muitas vezes brilhantes, deriva, em grande parte, da falta de um arcabouço no qual possam operar, arcabouço ao mesmo tempo físico e tendo em vista regulamentos municipais, bem como a política legal e administrativa.

Nesse ínterim, as edificações, nas partes centrais dessas cidades em crescimento, estão ficando antiquadas e o padrão básico de pequenas propriedades



separadas não permite o redensolvimento sem a intervenção estatal; nas condições atuais, êle não pode produzir um desenvolvimento moderno apropriado. Todavia, nenhum sistema surgiu, destinado a solucionar tal problema, como meio de levar a tôrmo planos urbanos; tampouco as entidades estatais que constroem residências se acham equipadas para fazer muito mais do que continuar a construir novos alojamentos fora dos centros metropolitanos. Isto não quer dizer que não se estejam pondo abaixo velhas estruturas e substituindo-as por novos edifícios; Caracas, Bogotá, Lima, São Paulo, Rio de Janeiro e Recife vêm acontecer isso todos os dias. Tal significa, entretanto, que o redensolvimento continua sem atenção ao grau extremo de congestão e de conexão com outras necessidades e com os serviços públicos; enfim, com a forma e o padrão urbano final, que, em essência, é o fim do processo de planejamento urbano.

Deve-se estudar a conexão dos problemas urbanos e rurais, como base quer do planejamento urbano local, quer do planejamento regional, mais amplo.

«Alguns dos aspectos menos sadios do crescimento urbano na América Latina derivam da pobreza rural, estática e apática, compreendendo o excesso de trabalho barato, que mantém em baixo nível os salários urbanos, da impropriedade do abastecimento das cidades e da falta de integração econômica entre a cidade e o campo. Os problemas sociais urbanos e a respectiva solução devem, pois, ser encarados dentro do contexto mais largo das conexões rurais urbanas. As cidades maiores, atualmente, sofrem com o transporte público extremamente mau, com as deficiências crônicas de água e eletricidade e com os sistemas dispendiosos e ineficientes de abastecimento. Muitas dessas deficiências podem ser compensadas nas cidades de tamanho médio com mais facilidade e menos gastos do que nas aglomerações colossais». (3)

#### QUATRO EXEMPLOS REGIONAIS

##### *A. Sudoeste da Colômbia: Administração do Vale do Cauca*

A Colômbia é o terceiro país do Continente Sul-Americano, quer em extensão territorial, quer em população. Está situada no ângulo noroeste do Continente e o fato de se achar exposta ao mundo em geral tem feito dela um dos países mais progressistas da América Latina, no que diz respeito à aceitação e à realização de idéias novas. A Colômbia tem sido pioneira em matéria de habitação e, atualmente, o é em matéria de planejamento regional. Tem geografia extraordinariamente variada e diversificada, que se identifica com uma série de regiões definidas pela natureza. Daí, tem resultado uma distribuição de centros urbanos e regiões conexas mais regular do que aquela que se encontra na maior parte dos países latino-americanos, sendo esta a razão básica da existência de nove cidades de mais de 100.000 habitantes. A população urbana é de cerca de 30% do total de 12.000.000.

---

(3) «Urbanization in Latin América» (Capítulo IX) em *Report on the World Social Stration*, Nações Unidas, Nova Iorque, 1957.



O fato de Bogotá, a capital, ter, apenas, uns setecentos mil habitantes é prova de sadia urbanização descentralizada, tão característica da Colômbia.

A Região do Vale do Cauca é uma das inúmeras regiões geográficas bem definidas, composta de bacias de drenagem, divididas por serras que tanto diferenciam a Colômbia de outros países da América Latina. E' desse tipo de constituição que o planejamento regional pode surgir com facilidade e êxito. A Região do Vale do Cauca compreende a bacia de drenagem do alto Rio Cauca, a bacia adjacente do Pacífico e territórios vizinhos. Para fins políticos, a Administração do Vale do Cauca abrange a área total dos três departamentos de Cauca, Vale e Caldas.

A população, a bem dizer, se distribui com regularidade por meia dúzia de cidades mais importantes, a maior das quais é Cali, com 370.000 habitantes. Em 1951, a região tinha cerca de 24% da população total do país, distribuída da seguinte forma: cidades grandes — 680.900; cidades pequenas — 145.000; zonas rural — 1.041.200. Uns 60% da população total de 2.618.000 habitantes vivem no rico Vale do Rio Cauca, que é a área industrial da Colômbia que mais velozmente cresce, área rica em possibilidades agrícolas. A sua produção de café representa mais de metade da produção nacional total, embora haja, devido ao aumento da população urbana, uma tendência para maior diversificação agrícola. O desenvolvimento econômico tem resultado não só da riqueza dos recursos agrícolas do vale, como também da sua situação estratégica, nas vias de transporte internacional e local do país, fator que trouxe a indústria para Cali. O padrão de vida é mais alto do que o de qualquer outra zona da Colômbia, conquanto baixo ainda em comparação com as nações industriais.

O desenvolvimento futuro dessa região potencialmente produtiva depende muito do contrôle e da utilização dos recursos hidrográficos. O seu potencial econômico superior levou o govêrno da Colômbia a fazer um esforço especial no sentido do desenvolvimento integrado e intensivo dos seus recursos, principalmente como fonte de abastecimento para o resto do país e como centro industrial e em expansão. Para tal fim, foi criada a Corporação Regional do Vale do Cauca, ou CVC (para usar as iniciais espanholas, que equivalem à mundialmente famosa TVA, ou Administração do Vale do Tennessee, donde lhe veio a denominação). Isso se fêz com os conselhos e a inspeção de DAVID LILIENTHAL, que fôra o responsável primeiro pela organização e direção da TVA, nos seus primórdios. Foi um primeiro passo, na Colômbia, para o planejamento regional mais amplo, de fatores humanos e naturais, através de uma experimentação descentralizada e de um centro de treinamento, cujos princípios e cuja experiência poderiam vir a ser, ulteriormente, utilizados alhures.

O principal relatório sobre os recursos da Região do Vale do Cauca, em matéria de energia e água, foi preparado por serviços de engenharia contratados com uma firma colombiana e duas firmas de Nova Iorque. O relatório abrange o desenvolvimento e a utilização da energia, o contrôle das inundações, a irrigação e os potenciais de drenagem. A própria agência acrescentou um estudo e uma análise de assuntos conexos, tais como a agricultura, o desenvolvimento industrial, os transportes, os recursos minerais e a saúde pública.



Planos e projetos, quer financiados, quer em busca de financiamento, em 1957, compreenderam dois projetos de fins múltiplos no Rio Cauca, o projeto hidrelétrico da Calima e o projeto de fins múltiplos de Timba: controle das inundações por meio de diques e canais; projetos de drenagem para recuperação de inúmeras zonas baixas, incultiváveis, porém ricas; zonas de experimentação e projetos-piloto, a fim de mostrar aos fazendeiros o valor da pesquisa para determinação das colheitas que convêm a essa zona; e abertura de estradas rurais para transporte e construção de canais de irrigação e drenagem.

Planejou-se um projeto-piloto em cada um dos Departamentos, cobrindo um total de 74.000 hectares (1.850.000 acres), ou 19% da área, na parte mais plana do Vale. Achou-se que o programa total de construções se estenderia por mais de trinta anos, com a primeira fase tomando onze anos. Depois da publicação do seu principal relatório, em 1956, o progresso da CVC foi retardado; em primeiro lugar, devido ao fato de que a administração governamental centralizada e conservadora, então no poder, percebeu que isso desviaria a atenção da centralização de obras e melhoramentos públicos na capital, deixando, assim, de contribuir para o reforço e sustento político imediato do governo. Depois que esse governo foi derrubado, em 1957, acha-se organizado um governo unificado e eleito um novo presidente. A política atual é, novamente, muito favorável à CVC, cujo plano básico de ação teve adoção oficial.

### *B. Peru Meridional*

O Peru enfrenta um paradoxo que nem o planejamento regional consegue resolver. A economia nacional se baseia, precipuamente, na produção agrícola, que ocupa 62% da população ativa, 40% da produção nacional e 58% de exportações. Contudo, a terra produtiva é muito limitada; a área cultivada é de 0,20 hectares por pessoa (em comparação com 6 hectares no Uruguai e 1,8 hectares na Argentina), ou seja, apenas 7% da superfície do país. Assim, não é fácil atender às exigências do aumento da população em relação aos produtos da agricultura.

Por outro lado, a mineração tem grande probabilidade para o desenvolvimento econômico futuro; tem sido, certamente, fonte importante de riqueza, durante séculos. Há também possibilidades favoráveis ao desenvolvimento industrial diversificado. A renda *per capita* é a quarta, de baixo para cima no Continente.

A dispersão demográfica é característica populacional típica do Peru. Há muitas cidades pequenas, espalhadas por toda zona andina, relativamente poucas aldeias, e forte tendência para um padrão geral de colonização sem urbanização. Oito por cento da população vive em Lima; 64% nas "Sierras", (ou regiões andinas montanhosas), a uma densidade de cinco pessoas por acre. A população urbana é de cerca de 36% do total.

O Peru Meridional compreende uma região cujos inúmeros e complexos problemas são típicos daqueles que se encontram em países onde nenhuma política constante a respeito do desenvolvimento regional se firmou para contrabalançar a falta de equilíbrio entre população e recursos. É uma



região de significação especial em vista da tentativa que, pela primeira vez, faz o governo do Peru para estudar os problemas e as possibilidades da região e chegar a algumas conclusões referentes a uma política de longo alcance e a um desenvolvimento físico.

A região tomada para estudo, em 1956, abrange os sete departamentos de Arequipa, Apurímac, Cuzco, Madre de Dios, Moquegua, Puno e Tacna. E' limitada, a sudoeste, por uns 600 quilômetros de litoral do Oceano Pacífico; ao sul e leste, pelas fronteiras chilena, boliviana e brasileira; ao norte, pelos departamentos de Loreto, Ayacucho e Ica. O seu litoral é, essencialmente, um deserto baixo, que se vai elevando a uma altura média de 4.000 a 6.000 pés e depois aos 9.000 pés ou mais do platô dos altos Andes, com numerosos picos e com o Lago Titicaca, o grande lago mais alto da América do Sul. Esse sistema montanhoso principal vai descendo a leste, formando as florestas planas e baixas típicas do Brasil Ocidental e da Bolívia Setentrional. Assim, a região tem grande diversidade de terras, algumas das quais são densamente, outras esparsamente povoadas. A sua população é de cerca de 2.500.000 habitantes. Há oito ou dez cidades principais, que atendem a uma série de fins como centros comerciais de zonas agrícolas ou minerais, portos e centros de comunicação. Entre elas estão Arequipa, Cuzco, Albancay, Juliaca, Puno, Mollendo, Tacna. A maior, Arequipa, é a segunda cidade do Peru, com 115.000 habitantes.

O desenvolvimento normal dessa região, em fins do século passado, foi impedido pela guerra chileno-peruana, quando a invasão e a violência chegaram até Arequipa. Os muitos problemas da região têm chamado a atenção, nos últimos anos, por causa da seca muito grave nas regiões andinas, mais altas e, geralmente, mais produtivas e povoadas. Atualmente, a região compreende cerca de um terço da superfície do país e um terço da população e dos recursos nacionais; produz, contudo, apenas, 5% das exportações, exigindo, ao mesmo tempo, 20% das importações. A "Sierra", ou parte alta da região, sofre acentuadamente com a pressão populacional. Aí, numa área que representa 27% da superfície do país, havia, em 1940, 61% da população. Desde as mais antigas civilizações existentes nessa região, as densidades de população têm sido altas, mas havia tão alto grau de planejamento e conservação da água, do solo e dos recursos básicos idênticos, antes que surgisse o influxo da população européia, que se estabeleceu um equilíbrio e se firmou uma política. Nos últimos quinze anos, a população de renda mais baixa tem tendido a se deslocar dessa zona alta para cidades maiores, principalmente Arequipa, situadas nas altitudes médias, onde se esperam oportunidades econômicas maiores, porém nem sempre encontradas. Nesse ínterim, a população de renda média de Arequipa está sendo atraída por uma situação econômica melhor, que Lima oferece. Em todo o Peru, a população tende a se deslocar das zonas montanhosas para as cidades litorâneas — Ica, Chiclayo, Piura e outras. Daí, resulta que Lima, por exemplo, tem, ao que se avalia, umas 120.000 pessoas vivendo em favelas; Arequipa está com proporção semelhante. De acordo com os demógrafos peruanos, o problema é levar adiante, simultaneamente, o desenvolvimento econômico e a população; o adiantamento econômico, até agora, não corresponde ao aumento da população.



Outros problemas dizem respeito ao uso excessivo de um solo limitado, o tremendo esbanjamento da água, que se precipita pelos abruptos canais fluviais, perdendo-se na região deserta mais baixa; a falta de um sistema equilibrado de estradas que vinculem as áreas de produção às de consumo; horribéis condições de alojamento, falta de facilidades comunais, sobretudo relacionadas com a saúde. Tudo isso é agravado pelo fato de que percentagem muito alta da população se acha, racial e culturalmente, engrenada a um modo de vida atrasado centenas de anos relativamente aos padrões europeus mínimos que se possam aceitar de adiantamento social e cultural. As sêcas de anos recentes aumentaram a deficiência crônica de alimentos básicos na região, tais como batatas, trigo, milho e carne, alimentos cuja fonte é, normalmente, a zona andina alta, flagelada pela seca. Quarenta e cinco mil toneladas de cereais, 2.000 toneladas de leite em pó tiveram de ser dadas pelos Estados Unidos ao Peru, em 1956. Problema básico, sem dúvida, é a falta de uma indústria equilibrada, sendo a mineração a principal.

A unidade e a interdependência regional dêsse grupo de departamentos meridionais é reconhecida como sendo a base do estudo denominado "Plano de Desenvolvimento Regional do Peru Meridional", empreendido, em 1956, pelo governo peruano, em estreita colaboração com o governo dos Estados Unidos, que está fornecendo o financiamento inicial principal no montante de 466.000 dólares, através da Administração de Cooperação Internacional. Os elementos da interdependência são: a definição geográfica da região por meio de rios e cadeias de montanhas; as características étnicas comuns; a interdependência comercial; o uso comum de meios naturais de viagem e de vias de comunicação, com atenção especial para facilidades portuárias comuns; a distribuição eqüitativa de terras não desenvolvidas e de recursos que oferecem oportunidades econômicas palpáveis em relação à população (Exemplo no que se refere aos recursos é o formidável depósito de cobre perto de Tacna, recentemente descoberto e que está sendo explorado).

O governo do Peru reconhece que o bem-estar futuro da nação, econômica e politicamente falando, depende da extensão do desenvolvimento de recursos a tôdas as subdivisões do país; e que todos os recursos possíveis devem ser postos em máximo uso, a fim de que o Peru possa "ocupar o lugar que lhe cabe na comunidade econômica e cultural das nações livres". O Projeto do Peru Meridional que visa a ajudar o povo da região a se ajudar a si mesmo tanto quanto possível, solicitando-se-lhe a máxima colaboração. Pretendem-se utilizar tôdas as agências existentes que ora trabalham na região, por meio da coordenação dos seus atuais esforços, de acôrdo com as linhas de um plano geral, buscando assistência pericial nova ou estrangeira só quando necessário.

Planeja-se um programa que se estenderá por muitos anos; mas, como os estudos básicos, indispensáveis, a um plano de longo alcance, consomem tempo, certas operações de emergência — Fase I — tiveram de ser levadas a cabo, inicialmente, por meio da irrigação, dos projetos de estradas de rodagem, da assistência ao trabalho, da expansão de atividades sanitárias e educacionais; a Fase II, posta em execução em 1957, abrangeu estudos e planejamentos dos recursos de desenvolvimento regional, além do estabelecimento de uma "Administração do Desenvolvimento Regional do Peru Meridional". Um



corpo técnico de economistas, engenheiros, consultores e antropologistas sociais estava sendo formado para empreender êsses estudos, a se completarem em fins de 1958. A Administração aumentará pouco a pouco os seus fundos permanentes, usando como fontes verbas diretas, contribuições locais das prefeituras, empréstimos através de bancos oficiais, agências ou bancos internacionais, investimentos de sociedades privadas e do povo da região. A Fase III, a partir de 1959, deve ver a redução ou a eliminação da assistência da Administração de Cooperação Internacional, à proporção que a Administração Regional do Peru Meridional fôr chegando à maturidade. Espera-se cooperação estreita com a «Oficina de Planeamiento y Urbanismo do Peru». Êsse departamento é responsável pela orientação do desenvolvimento de áreas urbanas em todo o país.

A realização de resultados palpáveis sob a forma de irrigação, em Arequipa, Moquegua e Tacna, de energia nova e indústrias novas onde existem trabalho e material disponíveis; a agricultura produtiva e uma economia em expansão devem comprovar o valor da Administração e assegurar, pelo próximo decênio, a sua permanência, tão necessária à máxima efetivação dos planos regionais estabelecidos para essa região.

### *C. Chile Sul-Central: Plano Chillán*

País fora do comum, muito mais longo do que largo, formando um verdadeiro "cordão de sapato", o Chile não tem interior, situado que está em posição de angústia entre a muralha montanhosa dos Andes e o vasto Oceano Pacífico. E' dividido naturalmente em regiões diversas e contrastantes, que se podem agrupar em três zonas principais: uma zona deserta, que cobre um terço do país, ao norte, uma zona agrícola de verdes vales, no terço central, e uma região meridional, de vastas florestas e lagos numerosos.

Com seis milhões de habitantes, o Chile tem tido aumento lento de população, devido, precipuamente, ao crescimento natural comparado com o da Argentina e do Brasil, países que receberam grandes correntes migratórias. Sessenta por cento da população do Chile vive em centros urbanos de mais de 10.000 habitantes e cinquenta e três por cento em cidades de mais de 50.000. De todos os países latino-americanos, só o Uruguai e a Argentina apresentam graus idênticos de urbanização.

Na região central, mais conveniente à vida humana, sob o ponto-de-vista da geografia, do clima e dos recursos, estão situados todos os principais centros urbanos do Chile. Uma parte importante dessa região, o Chile Sul-Central, tem, dentro do país, um dos graus mais extensos de urbanização e, ao mesmo tempo, o maior potencial agrícola. E' rica em recursos florestais e minerais e possui indústrias em progresso. No entanto, a população tende a gravitar para Santiago, que é a capital, e para Valparaíso, que é a segunda cidade do país. Santiago, sem dúvida, é o principal centro de atração do país, tendo aumentado grandemente por força de uma migração constante oriunda das províncias e das zonas rurais. Com a sua população atual de quase milhão e meio, Santiago representa 25% da população do país e continua a atrair novas famílias, à custa das cidades menores e da zona rural. O aumento de população, de 1940 a 1950, foi de 40% em Santiago,



que é, ao mesmo tempo, capital e centro comercial do país, com 60% da indústria total. Daí, precisar atender às exigências crescentes dessas importantes funções. Esses diversos tipos de crescimento suscitaram problemas físicos de desenvolvimento que, numa palavra, ultrapassam de muito a capacidade técnica, legal e financeira das autoridades locais. Tal conflito faz que o Chile Sul-Central seja uma região digna de estudo especial, quando se encara o amplo problema da estabilização da população em relação aos recursos .

Essa importante região compreende, de fato, as Regiões V, VI e VII, conforme as define a Dirección de Planeamiento (Departamento de Planejamento) do governo chileno; abrange também a zona menor, coberta pelo Plano Chillán, que é um projeto-piloto de desenvolvimento agrícola, ora em execução com a assistência do Ponto IV. A Região V abrange as províncias de O'Higgins, Colchagua, Curicó, Talca, Maule e Linares; a Região VI, as províncias de Nuble, Concepción, Arauco, Bio-Bio; e a Região VII, as províncias de Malleco, Cautin, Valdivia e Osorno. A região é limitada, ao norte, pela província de Santiago e pelos limites extremos da zona metropolitana da capital; ao sul, pela província de Llanquihue e pela região dos lagos chilenos; a oeste, por uns 750 quilômetros de litoral do Oceano Pacífico; e a leste, pelos cumes dos Andes e pela fronteira argentina.

O sistema de regiões, dez ao todo, foi criado em 1954 por exigência legal, como base para a coleta de dados fundamentais sistemáticos e da execução de estudos de planejamento de centros urbanos em relação uns com os outros e com a região circunjacente. Quando se estabeleceram essas unidades de planejamento regional, deu-se a máxima atenção às características comuns de natureza demográfica, geográfica e econômica, bem como às possibilidades de desenvolvimento; enfim, à definição de uma "unidade orgânica". A forma estranha do território chileno exigiu a fragmentação em regiões relativamente pequenas; para os fins deste breve estudo, as três estão agrupadas numa só. Para cada uma delas, estão sendo feitos estudos de população, serviços públicos e transportes em conexão com a existência de zonas que possam ser exploradas, a fim de determinar, de certo modo, a estrutura básica de cada uma. Além disso, têm-se criado comissões especiais de representantes regionais e funcionários públicos, a fim de promover o desenvolvimento de algumas dentre essas regiões; por exemplo, a Comissão do Plano do Chile Setentrional e o Plano Aysen.

A geografia da região em estudo é absolutamente característica, isto é, um litoral escarpado com uma faixa limitada de terra utilizável, tendo ao fundo colinas ondulantes e pequenas montanhas que formam a cordilheira litorânea; um vale central que encerra o principal sistema rodoviário e ferroviário, assim como a principal cadeia de centros urbanos; depois, a cordilheira dos Andes, que se ergue abrupta, imediatamente a leste. Entre os seus recursos contam-se a agricultura, a pecuária, a pescaria, a mineração, as florestas, a energia hidrelétrica e vários tipos de indústria. A maior cidade é Concepción, centro portuário e industrial; outras cidades principais são Talca, Chillán, Temuco, Valdivia e Osorno, centros comerciais acentuadamente agrícolas. A população total da região é de cerca de 2.500.000 habitantes, sendo, mais ou menos, 40% urbanos e 60% rurais. Todavia, as



regiões variam consideravelmente, conquanto cada uma delas tenha, aproximadamente, a mesma população, em volta de 800.000 habitantes; a Região V tem 36% urbanos e 64% rurais; a Região VI, 48% urbanos, 52% rurais; a Região VII, 39% rurais, 61% urbanos. Confrontem-se êsses números com a proporção nacional entre população urbana e rural — 60% contra 40%; isso permitirá ver o Chile de modo mais realístico.

A Região VI se caracteriza pelo plantio extenso de árvores, formando fim de atender ao mercado contíguo, ao norte, da zona metropolitana de Santiago; isso tem dado lugar à erosão e à utilização imprópria da terra.

A Região VI se caracteriza pelo plantio extenso de árvores, formando florestas artificiais; a agricultura é extensa; a mineração do carvão, base importante da indústria de Concepción, principalmente de aço. Essa região é a segunda em importância de todo o país, pela atividade econômica.

Na Região VII se acham, simultaneamente, a principal população indígena do Chile, na zona de Temuco, e a população de origem germânica, muito homogênea, ao sul. A criação de gado é a característica própria.

O problema básico em todo Chile Sul-Central é que, atualmente, se precisam importar do exterior quantidades consideráveis de certos alimentos, quando, anos atrás, o Chile exportava produtos agrícolas dessa região. Isso é devido ao fato de que a produção agrícola e pecuária não tem aumentado com a mesma celeridade que a população, o que é muito alarmante em certas zonas como Santiago e Concepción, onde a indústria tem crescido (exigindo, pois, a maior produção alimentar para o maior número de operários), ao mesmo tempo que a urbanização inutiliza terras agricolamente produtivas. Recuo sério sofreu o desenvolvimento natural da região imediatamente adjacente a Concepción e Chillán com o terremoto de 1939, que, durante muitos anos, absorveu os recursos financeiros nos trabalhos de reconstrução. Contudo, a instalação de uma grande usina de aço em Huachipato, perto de Concepción, ensejou novo desenvolvimento. Em nenhum outro ponto do país a indústria se tem desenvolvido com tanta energia e celeridade quanto em Concepción, sobretudo depois que se instalou a usina de aço. A existência de terra utilizável, água abundante, recursos carboníferos e facilidades portuárias tornam essa região muito favorável à fundação de indústrias. Ao sul, de muito pouca energia se dispõe, o que impede a industrialização em base mais equilibrada. Todavia, a região inteira é servida por ferrovias e portos de fácil acesso às zonas interiores, devido à formação natural do país. Cada uma das cidades menores, como Temuco, Valdivia e Osorno, tem muito espírito de comunidade e se esforça pelo desenvolvimento industrial. Êsses fatores, somados à necessidade de descentralização em relação a Santiago, à existência de recursos humanos, de uma universidade respeitada e de técnicos capazes, contribuem para assegurar futuro brilhante ao Chile Sul-Central. Mas, sem planejamento conjunto em base regional, isso não se pode realizar. O padrão de vida, geralmente baixo, é comprovado na região pelo fato de que, em 1952, o censo residencial de um terço à metade das moradias urbanas se revelou, parcial ou totalmente, inaceitável, de acordo com padrões razoáveis.



Formulou-se um plano geral para a zona metropolitana de Concepción. Esse plano, oficialmente adotado, foi concebido como parte de um plano regional mais amplo, abrangendo um projeto geral de uso da terra e da circulação, bem como da conservação de espaços públicos abertos e de valores paisagísticos naturais. Contudo, não se criou nenhum departamento, em nível governamental algum, para executar o plano.

O Plano Chillán cobre os três departamentos de Maule, Nuble e Concepción; este compreende as duas cidades principais de Chillán e Concepción. O governo chileno obteve aí a assistência técnica e financeira do governo dos Estados Unidos através do programa do Ponto IV; 75% dos esforços da USOM (United States Operation Mission), no Chile, estão sendo dirigidos para o Plano Chillán. Esse tratamento que se dá ao problema vem da convicção de que os numerosos e complexos problemas da região precisam ser estudados em harmonia uns com os outros. Por exemplo, no Plano Chillán, a solução do grave problema da habitação está indo para diante graças a projetos subvencionados de auto-ajuda, concomitantemente com a saúde, a educação, a oferta de maiores facilidades comunais e o melhoramento dos processos agrícolas. O fim do Plano Chillán é o desenvolvimento harmônico das três províncias pelo ataque coordenado do problema fundamental. Todavia, como o problema da produção agrícola, para alimentar a população crescente, é o mais premente, dá-se a máxima prioridade ao aumento dessa produção. Muitas agências que já existem estão unindo seus esforços nessa finalidade, agências do governo chileno, do governo norte-americano, agências internacionais, a Organização dos Estados Americanos e as Nações Unidas inclusive. As Universidades de Concepción e da Califórnia também estão colaborando. O campo principal de atividades tem sido a educação do povo, principalmente em relação a técnicas de lavoura e pecuária; simultaneamente, a conservação da terra e da água, o plantio de florestas, a recuperação de pastagens que sofreram erosão têm sido amplamente difundidas através de projetos experimentais, de represas de irrigação, de trabalhos de drenagem e nivelamento. Paralelamente a essas atividades, a Administração de Cooperação Internacional está dando ajuda contínua nos campos da higiene industrial e das técnicas de segurança, da salubridade urbana, da habitação barata e muitos outros.

Infelizmente, os recursos não permitem a cobertura de região mais extensa; contudo, o êxito desse plano contribuirá para a aplicação dos seus métodos ao resto da região chilena sul-central. Conquanto seja instrumento dessa finalidade, a Dirección de Planeamiento, do Ministério de Obras Públicas, não dispõe de recursos financeiros, técnicos e legais que lhe permitam levar a cabo a tarefa na escala devida. De qualquer forma, os seus estudos fundamentais, ora em andamento, serão de valor.

#### *D. Brasil Meridional: Bacia Paraná-Uruguaí*

Ocupando quase metade do Continente Sul-Americano, o Brasil é um dos grandes países do mundo. Menor, apenas, do que a Rússia, o Canadá e a China, excede de quase 300.000 milhas quadradas a superfície dos Estados Unidos. As suas fronteiras tocam tôdas as outras nações do Continente, exceto o Equador e o Chile. País de grandes planícies cobertas



por florestas tropicais, divide-se, naturalmente, em vastas bacias fluviais, como o fabuloso Amazonas, o Paraná e o São Francisco; dessas bacias grandes partes são despovoadas, inexploradas, sem desenvolvimento, embora encerrem recursos enormes.

A população do Brasil tem crescido de forma considerável, nos últimos cem anos, chegando a quase 60.000.000, dos quais parte não reduzida se pode atribuir à imigração estrangeira, que, no mesmo período, quase atingiu 3.500.000 pessoas. A produção do país é acentuadamente agrícola. O Brasil é um dos maiores exportadores de café, algodão, arroz e açúcar de cana, tendo uma indústria pecuária crescente, com possibilidades mundiais, no que diz respeito a pastagens.

Tais feições revelam a importância do planejamento regional para o futuro da economia brasileira.

De um modo ou doutro, está se dando atenção ao estudo do desenvolvimento econômico nessas regiões naturais; menos formalmente na bacia amazônica e no nordeste, em geral; mais formalmente, por meio de comissões autorizadas, no vale do rio São Francisco e ao sul, na bacia dos rios Paraná e Uruguai. Nesta última bacia, está se executando um programa-módulo, que poderia servir de base a projetos idênticos e muito necessários em outros pontos da América Latina.

Unidade natural e completa, ótima para o planejamento regional, é a Bacia Paraná-Uruguai, no Brasil meridional, uma das quatro ou cinco das unidades idênticas em que o Brasil se divide naturalmente, devido à distribuição de alguns rios e das bacias de drenagem que eles formam. Essa região abrange os sete Estados meridionais de São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e trechos dos Estados de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso. A rigor, essa bacia faz parte de uma região natural muito maior, que abrange parte de Argentina e do Uruguai. No caso presente, porém, para fins de planejamento, as fronteiras desses dois países separam a parte brasileira e formam o limite sudoeste da região. O limite a oeste é formado, grosso modo, por uma linha que passa entre as cidades de Goiânia e Assunção (uns 300 quilômetros a oeste do Paraná); a nordeste, por uma linha que vai mais ou menos, do local da nova capital (nordeste de Goiânia) até um ponto que fica a meio caminho entre o Rio de Janeiro e São Paulo; depois, essa linha segue a costa atlântica por uns 1.400 quilômetros, até a fronteira uruguaia. A largura aproximada da região é de 900 quilômetros; sub-regionalmente diferenciada, ela não constitui unidade geográfica completa. O clima e a paisagem variam grandemente de um extremo ao outro.

E' uma região com possibilidades enormes de desenvolvimento, devido à vasta série dos seus recursos, ao seu clima temperado e à atividade da sua população homogênea. No Estado de São Paulo, ela abrange a parte do Brasil mais altamente urbanizada. Em 1950, a Bacia tinha 26.430.000 habitantes, cerca de 51% da população total do país; no entanto, ela representa, apenas, um sexto, mais ou menos, da superfície do Brasil. A sua população aumentou de 26% entre 1940 e 1950 e as suas sete cidades capitais, que tinham 3.000.000 de habitantes em 1950, haviam aumentado de 60% em relação a 1940. Quatro delas têm mais de 150.000 habitantes; três, mais de 300.000 e uma, mais de 2.000.000. De 1940 a 1950, criaram-se



273 novos municípios, o que representou um aumento de 33%; em todo o Brasil, 316 municípios se criaram (só 43 fora da Bacia), o que indica o alto grau de urbanização e de movimentação populacional que está tendo lugar, conquanto a população, excetuada a de São Paulo, seja ainda predominantemente rural e ocupada, principalmente, na lavoura e na pecuária. Porcentagem muito alta da nova população é proveniente dos Estados flagelados pelas secas; além disso, uma imigração volumosa tem caracterizado diversas zonas dessa região com aspectos individuais, ou seja: italianos e japoneses em São Paulo; eslavos no Paraná; alemães em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul.

Essa região é da mais alta importância para a economia brasileira. Nela se encontram 70% de todas as terras cultivadas do país e 75% do valor da produção agrícola; 66% do valor investido na indústria e 67% da energia elétrica do Brasil. Sessenta e três por cento da renda nacional vêm da Bacia, onde estão 60% dos veículos motorizados e 71% das estradas de rodagem. Os seus recursos são os mais diversificados do Brasil, abrangendo extensa variedade de produtos agrícolas, talvez por causa da variedade dos terrenos, dos solos, do clima, além das facilidades de transporte; variadíssimos recursos minerais, inclusive ferro, em abundância; oportunidades de expansão ilimitada da energia hidrelétrica; e três combustíveis básicos e importantes: madeira, carvão e óleo.

Ao contrário das duas regiões antes descritas, a região do Paraná-Uruguai está necessitando planejamento, não tanto pelos problemas que existem por força de relativa falta de equilíbrio de recursos, porém, sobretudo, pela necessidade de proporcionar acesso adequado aos recursos, de modo a lhes adiantar o desenvolvimento. Para tal fim, se constituiu, em 1952, a Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai, por iniciativa do governador do Estado de São Paulo e com a colaboração dos outros seis Estados da região. Esses sete Estados compõem o Conselho Diretor, que se reúne uma vez por ano em uma das capitais; um grupo de trabalho composto de dois representantes de cada um dos governadores se reúne uma vez por mês. O quartel-general é em São Paulo, onde se encontra uma secretaria; os fundos para todas as operações provêm de contribuições de nada menos de meio por cento da renda de cada um dos Estados. A Comissão tem poder para estudar, planejar e executar. Os governadores dos sete Estados tiveram em mente, ao instalar a Comissão Interestadual, os seguintes objetivos: desenvolvimento de um sistema de transporte por meio de rios, estradas de rodagem e de ferro; exploração do potencial hidrelétrico dos extensos canais do rio Paraná e dos seus afluentes; em conexão com esses pontos, programas de irrigação e conservação da água. A Comissão se preocupou com o desenvolvimento da extração de combustíveis, principalmente quanto aos recursos carboníferos. A conservação e recuperação dos recursos florestais e do solo foi outro objetivo; por fim, houve o interesse em firmar uma política de controles geográfico-econômicos do uso da terra em escala ampla e flexível. O conceito que inspirou os governadores dos sete Estados foi o de um planejamento regional no mais amplo sentido.

Para esse fim, eles iniciaram um período analítico de pesquisas, altamente objetivo. Em 1954, a Comissão publicou um estudo social-econômico



fundamental e muito amplo, da região; isso se fez por contrato com uma organização brasileira de pesquisas social-econômicas, cujo consultor principal foi o padre LUIZ JOSÉ LEBRET. Esse trabalho talvez seja um dos estudos regionais mais completos que já se elaboraram na América Latina; no Brasil, com toda a certeza. Abrange informação muito detalhada a respeito do caráter físico da região, da sua população, das suas atividades econômicas, tudo isso em conexão com as possibilidades de elevação do padrão de vida por meio do desenvolvimento físico dos recursos. Também põe em destaque objetivos econômicos, tais como o aumento da produção agrícola, a recuperação da terra útil contra o crescimento da selva, o desenvolvimento e a descentralização da indústria, a energia elétrica e o transporte, etc.; objetivos sociais, tais como a melhoria dos níveis sanitário e alimentar, a educação através do progresso rural e das operações-piloto referentes à lavoura, à modernização dos centros urbanos pelo planejamento; e os objetivos administrativos, como, por exemplo, a reforma municipal, a descentralização regional, as reformas do governo estadual e a coordenação interestadual mais perfeita.

#### ALGUMAS CONCLUSÕES CONCERNENTES AO PLANEJAMENTO REGIONAL E AO FUTURO

Examinando em perspectiva os problemas do desenvolvimento regional na América Latina e os esforços para os resolver de acordo com a época, a necessidade mais evidente vem a ser a de esclarecer os objetivos como base de ação. Pode-se dizer que eles são tripliques: em primeiro lugar, o objetivo amplo de proporcionar o ambiente físico melhor possível no qual se possam atingir fins sociais e econômicos. Sem o planejamento físico, não pode realizar-se o desenvolvimento econômico. Portanto, a América Latina precisa começar a planejar o seu desenvolvimento físico em base regional. Procurando realizar essa tarefa, depara-se com um segundo objetivo: a distribuição equilibrada de centros urbanos na totalidade de cada região, a fim de igualizar a posição dos centros de emprego, as vias de transporte e todos os outros fatores que determinam a distribuição das cidades. A realização dêsse alvo permitirá uma melhor distribuição rural da população; exigirá, porém, que mais atenção se dê às zonas rurais pelo uso de técnicas de desenvolvimento comunal. Finalmente, como terceiro objetivo, o planejamento dos próprios centros urbanos, ou seja, controlando o tamanho, a forma e o tipo de cada cidade ou área urbana em si mesma, a fim de corresponder aos padrões de desenvolvimento que se têm em vista, conforme as necessidades dos habitantes.

De acordo com os melhores conceitos modernos de planejamento urbano e regional, não basta procurar a melhoria local dos tipos de uso da terra, dos transportes, etc., sem que isso tudo corresponda ao quadro completo da distribuição urbana da população em base regional. Hoje em dia, na América Latina, a despeito de problemas nacionais importantes, relativos ao deslocamento e à superconcentração da população, quase toda a preocupação diz respeito ao planejamento em áreas urbanas locais. Em inúmeros casos, têm-se querido realizar programas ativos e positivos, a fim de planejar cidades e lhes controlar a forma e o tamanho, mas quase nenhuma política oficial



se tem estabelecido, no nível nacional ou regional, para orientar a distribuição ou o desenvolvimento.

O velho argumento de que os deslocamentos têm de ocorrer e de que nós não podemos prever a transferência das atividades da agricultura para a indústria já passou de moda tanto quanto o ponto-de-vista equivalente de que se deve ver o que acontece para depois agir. O conhecimento que, hoje, temos a respeito das forças econômicas e as técnicas de que dispomos em matéria de desenvolvimento regional permitem prever o impacto do desenvolvimento físico e, assim, aplicar o processo de planejamento no nível nacional ou regional, determinando realmente que alteração deve ocorrer. Pelo planejamento regional, podemos prever o efeito potencial do desenvolvimento econômico sobre os deslocamentos da população e sobre os tipos de urbanização; podemos orientar a redistribuição da população de acordo com princípios de desenvolvimento regional sólido; e, finalmente, podemos planejar o desenvolvimento de áreas urbanas específicas, a fim de acomodar as funções previstas e as populações. Os resultados desse planejamento seriam a substituição das características defeituosas do crescimento urbano nas cidades latino-americanas, com os males sociais e econômicos que o acompanham, por padrões mais equilibrados e estáveis de desenvolvimento urbano e rural, bem como por uma produtividade maior e melhores condições de vida para o povo, o que é o verdadeiro fim do planejamento urbano.

#### BIBLIOGRAFIA

As referências que se seguem foram usadas como fonte parcial e podem servir a estudos mais aprofundados e detalhados, relativamente aos problemas do desenvolvimento regional na América Latina. Obteve-se informação suplementar por meio de entrevistas pessoais com as autoridades interessadas e de observações locais.

BROWNING, Harley L. — «Recent Trends in Latin American Urbanization» in «Anais da Academia Americana de Ciências Políticas e Sociais», Março de 1958.

DAVIS, Kingsley — «Recent Population Trends in the New World: An Over-All View», in «Anais da Academia de Ciências Políticas e Sociais», Março de 1958.

RIESER, Carl — «Latin America: Pains of Growth», in «Fortune», fevereiro de 1958.

VIOLICH, Francis — «Planning in South America — I Status, II Education», in «Jornal do Instituto Americano de Planejadores», Vol. XXIII, n. 3 (Primavera, 1958).

VIOLICH, Francis — «Urbanization in Venezuela — An Object Lesson for the Caribbean Area», in «The Caribbean: Contemporary Trends, publicado por A. Curtis Wilgus, University of Florida Press, Gainesville, 1953.

*Balance Alimenticio en el Sur del Perú, 1955 y 1956* — Servicio Cooperativo Inter-Americano de Producción de Alimentos, División de Estudios Económicos, Ministério de Agricultura, Perú.

*Brasil* — Publicação do Ministério das Relações Exteriores, Rio de Janeiro, 1955.

*Condições Geográficas e Aspectos Geo-econômicos da Bacia Paraná-Uruguaí* — Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí, S. Paulo, 1955.

*Public Administration in Latin America* — Conselho Interamericano Econômico e Social, União Pan-Americana, Washington, DC., 1955.

*Urbanization in Latin America* (Capítulo IX), in «Relatório sobre a Situação Social do Mundo» — Nações Unidas, Nova Iorque, 1957.



## PROBLEMAS E TÉCNICAS DO CONTRÔLE DO USO DA TERRA NAS CIDADES DA AMÉRICA LATINA

## PARTE II — CONTRÔLES DO ZONEAMENTO E DA SUBDIVISÃO DA TERRA

As cidades da América Latina se desenvolveram no tamanho físico e na complexidade, muito além da capacidade das autoridades municipais de tratar do planejamento e da orientação desse crescimento urbano. Embora a maioria das cidades esteja atacando seu problema com energia e real interesse, a falta de técnicas práticas para a coordenação do crescimento físico, de acordo com a legislação vigente, baseadas em medidas de longo alcance, agrava consideravelmente o problema. Entre essas técnicas, os instrumentos legais que regulam o zoneamento e a subdivisão de terras são acentuadamente fracos. Nos Estados Unidos, três decênios de experiência, como uma legislação para o controle dos usos urbanos da terra e para a regulamentação dos processos de sua subdivisão continuamente evoluindo, resultaram na preponderância de regras mais ou menos padronizadas, na maioria das cidades. Atualmente, essas regras estão sofrendo revisão e melhoramento, no interesse de evolução contínua, para melhor satisfazer as novas situações relacionadas com as práticas sempre mutáveis de construção e desenvolvimento. Essa tendência criadora do zoneamento nos Estados Unidos é um sinal encorajador e ajudará a superar algumas das regras rígidas do zoneamento, como tem sido praticado no passado.

Na América Latina, a criação de instrumentos eficientes para o controle do uso da terra é o principal desafio às autoridades municipais e aos profissionais que as servem, tais como: arquitetos, engenheiros, planejadores urbanos, advogados, administradores de cidades e especialistas em saúde pública. Embora muitas cidades tenham alguma espécie de legislação destinada a satisfazer a essas necessidades, ela é geralmente muito antiquada e sem relação com o nível e complexidade atuais do desenvolvimento. Não há modelos ou exemplos estabelecidos que satisfaçam às características especiais da América Latina urbana que possam ser aplicados regionalmente; não houve evolução natural ou crescimento na legislação em relação aos métodos rapidamente mutáveis de construção e desenvolvimento, e especialmente aos hábitos de vida por parte da população urbana. Enquanto a Parte I deste artigo, intitulada CRESCIMENTO URBANO E MODELOS DE USO DA TERRA, tratava de alguns dos problemas do uso da terra surgidos da rápida urbanização na América Latina e da necessidade do desenvolvimento de regras mais eficientes de zoneamento e subdivisão de terras, esta Parte II descreverá algumas das práticas existentes no controle do zoneamento e subdivisão de terras na América Latina e delineará algumas das possibilidades dos métodos melhorados de controle. Isto será feito paralelamente a uma descrição geral da organização do processo de planejamento, como um todo.

## A ESTRUTURA DO PLANEJAMENTO URBANO, NA AMÉRICA LATINA

Quase todas as cidades na América Latina — certamente todas as principais grandes cidades — possuem algum tipo de escritório de planejamento urbano local. Está usualmente ligado ao escritório municipal de en-



genharia e, conseqüentemente, dá maior realce ao planejamento dos projetos de obras públicas, especialmente aos de ruas e rodovias, do que mesmo ao controle da utilização de terras particulares. Esse escritório muitas vezes dirige o código de construção, pelo qual a autoridade é limitada a julgar os critérios de construção.

Em diversos exemplos — Venezuela, Peru e Chile — o govêrno nacional tem um programa principal de planejamento urbano centralizado como um anexo do Ministério de Obras Públicas. Enquanto esse planejamento geralmente realça o desenvolvimento de longo alcance e opera mais na escala de áreas urbanas inteiras do que em projetos individuais, sua fraqueza reside no fato de a administração ficar no nível local, onde a organização municipal, numa base firme, nem sempre estar suficientemente adiantada para tornar possível a realização de seus planos. A dispersão material de departamentos municipais em várias partes da cidade e o fato de a Câmara Municipal única dos tempos idos que antes abrigava todos os departamentos e corpos legislativos ter sido superada tendem a dispersar as decisões e a trabalhar contra a coordenação. Belo Horizonte e Montevideu são exceções importantes a essa regra. Em numerosos casos, esse problema é agravado pela fragmentação de jurisdições municipais em muitas entidades separadas dentro de uma única área metropolitana. Por exemplo, a área metropolitana de Lima tem 17 municípios separados; Santiago, 16; Buenos Aires, 15; Rio de Janeiro, 8; e Recife, 7.

Fundos para o pessoal dos escritórios de planejamento urbano são: ou extremamente limitados, ou deixam de ser contínuos; freqüentemente um profissional capaz pode dedicar apenas metade do seu tempo ao emprêgo municipal, usando suas principais horas de trabalho para a prática particular. Por trás de todos esses fatores está o fato inegável de que a função de planejamento não está, usualmente, claramente definida ou autorizada pela legislação municipal. Por exemplo, nos Estados Unidos, acentuou-se durante os últimos quinze anos, a diferenciação entre o plano geral urbano, que representa a política pública com relação à forma do desenvolvimento físico da área urbana, tomando em consideração não somente a localização das obras públicas, circulação, etc., mas o caráter e alcance do uso das terras particulares assim como sua urbanização. Isto, uma obrigação do escritório de planejamento urbano, tem sido explicado na legislação que determina os deveres e as condições sob as quais funciona o escritório. Esse plano geral (ou «Pilot Plan», — Plano Piloto — para usar a aproximação Latino-Americana) deve ser adotado pelo govêrno municipal como *política orientadora*. Entretanto, é completamente diferente das *leis e regras* que são sancionadas para pô-lo em funcionamento. Geralmente, na América Latina, esses dois passos, o da formulação da política oficial e o do funcionamento do plano geral, se confundem.

Embora seja verdade que muitas cidades Latino-Americanas têm planos principais, planos gerais ou planos pilotos, eles são geralmente denominados Planos Reguladores e na verdade combinam o zoneamento para uso da terra, de uma maneira geral, com propostas específicas de ruas e rodovias. Não são guias gerais para o crescimento urbano, abrangendo tôdas as fases do desenvolvimento público e particular, mas, antes, programas específicos



para desenvolvimento urbano. Embora êsse tipo de plano já tenha sido apropriado aos centros urbanos da América Latina, relativamente pequenos e de lento crescimento, não é mais satisfatório, considerando-se o rápido crescimento urbano atual, as mudanças básicas no caráter econômico da terra urbana, e o nível e complexidade de desenvolvimento. Êsse novo crescimento exige um planejamento de muito mais longo alcance e controle de todos os fatores implicados: densidade de população, capacidade total de arrendamento, relação entre o tamanho da cidade e o uso da terra, como uma base para a fixação dos serviços públicos. À menos que se consignam dispositivos legislativos específicos para fixar padrões de desenvolvimento sob tais medidas gerais, nenhum controle verdadeiro poderá ser obtido. E, ao contrário, ter apenas controles rígidos, não baseados em política flexível, de longo alcance, significa que as tendências naturais podem entrar em conflito tão forte com êles que a legislação não possa ser cumprida. Esta é, muito freqüentemente, a presente situação na América Latina e a principal razão para falta de legislação adequada para o controle do uso da terra.

#### PRÁTICAS DE ZONEAMENTO LATINO-AMERICANAS

Nas cidades da América Latina, os códigos de construção, as exigências do zoneamento (1) e os processos de subdivisão de terra estão, geralmente, incorporados numa simples coleção de leis. Dessas, as duas primeiras exigências se resumem na simples providência de obter uma licença para construção, enquanto a terceira é um processo separado. Não se tem procurado distinguir claramente entre as três funções, determinando processos separados para cada. Nos Estados Unidos, devido à maior especialização das autoridades em virtude da separação dos departamentos municipais, assim como à natureza mais detalhada da legislação, são consideradas como processos distintos. Esta separação é mostrada na discussão que se segue.

Essencialmente, zoneamento é a divisão da terra em distritos nos quais usos determinados, sob certas condições, são permitidos, de modo uniforme, em cada distrito. Os usos podem ser: residencial, comercial, industrial e semipúblico. Nos Estados Unidos, o zoneamento não inclui utilidade pública. As condições se referem à altura da construção, cobertura, localização da propriedade, volume da construção e detalhes tais como: cercas, paredes, torres e sinalização. O controle nos Estados Unidos continua, a despeito do uso a que se destinava no tempo da construção; na América Latina, o poder legislativo, para controlar o uso de uma construção, só se baseia, geralmente, no uso pretendido para o qual a cons-

---

(1) Na América Latina, o termo *zone*, ou «zona» em espanhol, geralmente significa um uso existente da terra, típico de uma área especial, enquanto que nos Estados Unidos significa uma categoria de uso da terra — tal como: comercial, de indústria leve ou pesada — que é permitido num distrito ou área definida legalmente. É dessa interpretação dos Estados Unidos que surgiu o conceito de «zoneamento», isto é: o ato de experimentar todos os usos de terra em zonas especiais e então determinar sua distribuição por quantidades e locais.



trução foi projetada. Assim, a qualquer tempo após a construção, um edifício de apartamentos residenciais pode abrir uma loja no andar térreo. Nos Estados Unidos, o controle do uso da terra funciona sempre, não somente no momento em que a licença de construção é examinada pelas autoridades municipais no departamento de construção; em processo distinto o escritório de planejamento urbano examina o pedido de licença de construção em conformidade com a lei de zoneamento, e concede uma licença de uso da terra que deve ser cumprida sempre.

Enquanto a maioria das regras de zoneamento latino-americanas determina três ou quatro zonas — isto é, uma para cada uso principal — as regras de zoneamento dos Estados Unidos dividem cada uma delas em várias zonas específicas, cuja intensidade de uso aumenta desde, por exemplo, casas simples para famílias em terrenos grandes, casas simples em terrenos grandes, casas simples para famílias em terreno menores, apartamentos duplex ou de dois andares para várias famílias, até, para mais baixa densidade, apartamentos com elevador e, eventualmente, para alta densidade, casas para numerosas famílias.

Embora essas zonas nas cidades da América Latina sejam descritas em papel e em texto, freqüentemente não são mostradas realmente nos mapas, que abrangem todas as áreas da cidade. As regras de zoneamento nos Estados Unidos sempre incluem um texto — descrevendo os usos permitidos e as condições consideravelmente detalhados e um mapa da cidade inteira no qual cada área é mostrada incluída numa zona ou outra. Assim, não há razão para que se não veja claramente o que é permitido e exatamente onde. Na América Latina, muita coisa é deixada para ser interpretada pelo oficial de justiça, geralmente o Engenheiro Municipal; muitas vezes somente as principais ruas e as áreas da parte baixa da cidade são divididas em zonas. No Peru, esquemas de zoneamento foram preparados pelo escritório de planejamento nacional, para, praticamente, todas as principais cidades; e, embora eles abranjam em bases compreensivas todos os possíveis usos e todas as áreas da cidade, mesmo assim muita coisa é deixada à discrição das autoridades locais, para interpretar as exigências de cada zona. Em muitas das áreas residenciais mais novas, as restrições nas escrituras particulares têm, realmente, maior força controladora do que as exigências públicas. Quando, por exemplo, as regras de zoneamento para Caracas foram elaboradas, as restrições nas escrituras que prevaleceram para cada subdivisão exigiram cuidadoso estudo; elas foram estandardizadas e incorporadas à nova lei de zoneamento. Nem elas, nem as zonas estabelecidas publicamente são estandardizadas para a cidade, como um todo; não estão integradas numa lei única publicada e não existe informação disponível para o público.

Em poucas palavras, embora a maioria das cidades latino-americanas exija licenças de construção, não exige licenças para o uso da terra. Entretanto, em aditamento às restrições nas escrituras, algum controle sobre certos usos de caráter industrial ou comercial é feito através a concessão de licenças para fins de saúde pública. Em alguns casos, isso leva a certo grau de controle sobre os usos comerciais da terra. Entretanto, uma vez que uma taxa é exigida (e isto é uma fonte de renda para os municípios



pobres de rendas, alguns dos quais competem entre si, como entre os 17 municípios na área urbana de Lima), há uma tendência a encorajar tais usos como um meio de aumentar as rendas municipais, a despeito do mérito da localização proposta. Uma vez que os escritórios que controlam essas licenças são inteiramente separados do escritório de construção ou escritório de planejamento urbano, há pouca oportunidade para coordenação ou adesão a políticas que devem ser assentadas num plano urbano geral.

Na atualidade, um dos fatores mais fortes, mesmo no volume limitado de zoneamento que é feito nas cidades latino-americanas, é o valor de mercado da terra. Em poucas palavras, os valores da terra tendem mais a determinar o uso permitido do que a situação oposta que seria mais lógica e mais construtiva para evitar o aumento exagerado dos valores da terra. Não há, geralmente, base firme para estimar os valores da terra oficialmente e as exigências do zoneamento são tão frouxas que uma grande margem de variação no uso em potencial é permitida. Nos Estados Unidos, o zoneamento está tão firmemente estabelecido, não só legalmente como na aceitação pública, que se torna importante resolução estimar os valores da terra, o que é feito sistematicamente pelos próprios municípios, estabelecendo uma base para a taxa municipal. Assim, o zoneamento tende a determinar e estabilizar os valores da terra urbana nos Estados Unidos.

Apesar do uso difundido das regras estandardizadas de zoneamento nos Estados Unidos, é de admirar que isso não tenha sido geralmente usado como modelo para adaptação na América Latina. Todavia, uma primeira adaptação das regras estandardizadas do tipo dos Estados Unidos foi feita durante o ano de 1940, em Porto Rico, com certas modificações, para adaptá-la às condições locais; como resultado, é talvez melhor que as regras comuns nos Estados Unidos. O regulamento de zoneamento de Caracas é outro em geral baseado no método dos Estados Unidos, mas com um grande número de modificações que não seriam possíveis nos Estados Unidos. Essas modificações incluem: proporções bem exatas e muito detalhadas das áreas de terra em relação à área do lote; controle do volume e forma das construções; zoneamento incentivo para estimular a união de pequenos lotes em conjuntos planejados; maior controle dos usos públicos assim como dos particulares; e maior flexibilidade dos usos por muitas famílias dentro das zonas de uma só família. Atualmente, novas regras de zoneamento, inspiradas pelas de Caracas, estão sendo consideradas para Maracaibo, Venezuela, e ainda outras em Barranquilha, Colômbia. Estas, quando aprovadas, somarão, juntas, cinco tipos de zoneamento dos quais o autor tem conhecimento, que são recentes, modernos, e baseados nos conceitos de zoneamento compreensivo, tal como é praticado nos Estados Unidos. Esses poderão servir como modelos para maior evolução das práticas de zoneamento na América Latina.

#### MÉTODOS DE SUBDIVISÃO DE TERRAS NA AMÉRICA LATINA

Embora a tendência dos usos da terra nas cidades da América Latina — por falta de controles de zoneamento rigorosos — tenha sido da auto-determinação, um importante elemento controlador é o valor de mercado da propriedade e o próprio mercado consumidor. Entretanto, na prática da



subdivisão de terras isto não acontece, uma vez que a terra pode ser subdividida em relação a um modelo de rua, tenha ou não lugar, realmente, o desenvolvimento. Por esta razão e pela tendência à especulação extensiva da terra urbana, as cercanias das «cidades cogumelo» (boom cities) são tipicamente muito mais subdivididas do que as necessidades reais do mercado. São Paulo, por exemplo, tem terra subdividida e subdesenvolvida bastante para conter 10.000.000 de pessoas, ou três vezes a atual população da cidade. Outras cidades brasileiras, como Belo Horizonte e Goiânia, quando vistas do ar, mostram áreas esparramadas onde subdivisões individuais não registradas já começaram, com escavações ("bulldozing") de ruas mostrando a terra vermelha. Foi essa mesma prática, pela década de 1920, na Flórida e na Califórnia, que estendeu as cidades inexoravelmente. Desde então, o estabelecimento geral de processos de subdivisão nos Estados Unidos, exigindo revisão cuidadosa e sistemática pelas autoridades municipais e a realização de melhoramentos nas ruas, antes da venda de lotes, tenderam a controlar tanto a qualidade como a quantidade de terra subdividida para uso urbano.

Em alguns casos na América Latina, onde os contrôles foram estabelecidos dentro de uma dada jurisdição municipal, eles cobrem uma área demasiado restrita; o resultado foi banir o desenvolvimento das áreas suburbanas não controladas. Por exemplo, o novo Plano Regulador, de fins da década de 1940, abrangendo apenas os limites municipais de Bogotá, fez aparecerem tantas subdivisões ilegais nos vizinhos municípios menores, que, juntas, somavam uma área quase equivalente à área urbanizada da própria Bogotá. Da mesma maneira, em Arequipa, Peru, a falta local de cumprimento da legislação nacional de subdivisão de terras, na última década, resultou em subdivisões ilegais equivalentes a metade da área realmente urbanizada; muitas delas estão em terras muito altas para serem devidamente utilizadas e com tamanhos de lotes e disposições de ruas abaixo dos padrões aceitáveis.

Entretanto, a despeito de tais problemas, em quase todas as cidades latino-americanas encontram-se exemplos mais antigos de subdivisões pertencentes a uma só família, geralmente de casas de alto preço, que muito se assemelham aos subúrbios americanos, em sua melhor época, quando começavam a nascer do modelo da cidade-jardim inglesa, no princípio da década de 1920.

Em Barranquilha há o Plano El Prado, reminiscência dos melhores dias («boom days») do sul da Califórnia e da Flórida; em Lima, as Áreas Miraflores, com suas avenidas arborizadas, ruas tranquilas e seus jardins de frente verdes e floridos; em Montevidéu, a Área de Carrasco; e, em São Paulo, o Jardim América e o Plano de Interlagos. Contudo, nos últimos anos, os regulamentos de subdivisão não procuraram adaptar esses altos padrões de planejamento com amplitude bastante para dar algum resultado na grande quantidade de subdivisão de terras que já foi feita. Nem desenvolveram padrões mais baixos, para atender às necessidades da percentagem da população urbana que não pode suportar o luxo de largas ruas pavimentadas, grandes jardins fronteiros, grandes lotes, espaçosos quintais laterais e de fundos e outras coisas semelhantes. O resultado é



que a maior parte do desenvolvimento — classe mais alta e mais baixa — tem lugar sem muito controle oficial. Entretanto, são estabelecidas e mantidas certas restrições sobre as escrituras particulares e padrões de desenvolvimento nas subdivisões das classes mais altas, pelas companhias imobiliárias.

As regras latino-americanas de subdivisão têm um ponto muito forte em seu favor em relação às necessidades para a reserva de terras para usos públicos. Enquanto as regras norte-americanas raramente fazem pedidos aos exploradores para aplicação das necessárias terras públicas, muitas das regras sul-americanas exigem uma certa percentagem da área total para ser desenvolvida para utilidade pública, como: ruas, terra para parques e outros usos públicos, até 40%, como em Cali, na Colômbia. Entretanto, essa exigência algumas vezes resulta num excessos de terra para ruas; no Rio de Janeiro, essa exigência foi judiciosamente revista, para determinar a quantidade mínima a ser reservada para cada categoria de uso público, a fim de assegurar proporções adequadas.

Usualmente, onde existe legislação sólida para controle da subdivisão, ela é local ou municipal; uma exceção para isto é o Peru, onde a legislação de subdivisão é nacional. O escritório administrativo é localizado em Lima, com um subescritório regional em Arequipa. Devido a problemas de comunicação, é óbvio que, em outras partes do país, a subdivisão de terras ocorre sem revisão ou aprovação oficiais adequadas. Recentemente, entretanto, foram tomadas providências para reforçar esses controles e revisar a legislação existente.

#### POSSIBILIDADES DOS MÉTODOS MELHORADOS DE CONTRÔLE DO USO DA TERRA

As cidades da América Latina muito teriam a ganhar pela revisão e intensificação das atuais regras de zoneamento e subdivisão, com o propósito de melhor preparar-se para o futuro crescimento que continuará a vir para as cidades maiores e para as novas cidades que estão sendo fundadas em países como o Brasil, com margem para desenvolvimento. Necessariamente, isso deve ser feito dentro de uma estrutura geral de processos de planejamento urbano, um plano orientador geral, e relacionado com a revisão e o melhoramento em todo o setor da organização municipal.

Parte, por causa da amplitude de problemas das cidades latino-americanas e parte, por causa do critério irreal e altamente filosófico dos urbanistas latino-americanos, controles do uso da terra da mais alta qualidade, tanto no sentido social como no estético, poderiam desenvolver-se na América Latina. (2)

Abaixo, um rápido retrospecto de seis áreas potenciais para desenvolvimento nesse campo, na América Latina, refletem o critério de muitos dos esforços precursores que lá estão sendo feitos.

---

(2) Dois exemplos marcantes são os Planos: «Los Jardines de Pedregal» e «Ciudad Satélite», nos subúrbios da cidade do México.



### 1. *Contrôle de Densidade*

Observando os problemas das cidades latino-americanas, primeiro nos dois sentidos dimensionais, muitos dos problemas básicos relacionados com a pressão indevida da população sobre serviços públicos limitados ou distribuídos desigualmente, poderiam ser resolvidos por aplicação do princípio da *intensidade controlada do uso da terra*. Pode-se deduzir de um exemplo, acentuado pelo problema de reconstrução depois de um grande terremoto; ficou demonstrado, quando da operação do Plano Regulador para Ambato, Equador, em 1950 que, de acordo com a legislação então em vigor lotes de 150 metros quadrados podiam conter densidades tão altas quanto 3.260 pessoas por hectare com construções de sete andares de altura. A nova Equador, em 1950 que, de acordo com a legislação então em vigor, lotes de tal maneira que uma construção daquela altura exigiria um lote de 630 metros, com uma densidade aceitável de 780 pessoas por hectare. Este princípio de proporção de área de chão pode controlar a capacidade total de áreas de muitas famílias, evitando o uso excessivo da terra e estabelecendo um equilíbrio entre população e serviços necessários. O mesmo princípio foi amplamente aplicado no Estatuto de Zoneamento de Caracas, levado a efeito em 1954. Isto estabelece uma quantidade máxima de espaço de chão permitida, expressa em termos de percentagem da área total do lote. Assim, um lote de 500 metros pode ter uma concessão de espaço de chão que não ultrapasse 100 por cento da área do lote, mas com a condição ulterior de que a construção não possa cobrir mais de 50 por cento da área do lote, ou seja uma construção de dois andares. Isso, quando aplicado à construção de casas de apartamento, torna-se um plano altamente eficiente e facilmente compreendido para manter um controle equilibrado entre espaço e terra — numa base de lote por lote. Dessa maneira, as máximas possíveis capacidades de população são conhecidas com antecedência e os serviços públicos podem ser planejados com segurança.

### 2. *Contrôles do uso específico da terra*

Como um segundo princípio, é essencial que as autoridades urbanas latino-americanas procurem um controle mais severo sobre o uso mesmo da terra. Mesmo os estatutos mais evoluídos na América Latina (com exceção do de Caracas e os propostos para Maracaibo e Barranquilla) deixam de estipular suficiente separação de usos, de natureza contraditória e variada. As recentes regras de zoneamento nas cidades brasileiras estabeleceram seis zonas ao todo: duas residenciais, duas para negócios, uma comercial e uma para a indústria. As cidades norte-americanas julgaram essa elementar forma de zoneamento ineficaz, por não reconhecer as menores diferenças entre: lotes grandes, casas de uma família e casas em pequenos lotes; casas de apartamentos pequenos e grandes; zonas de negócios e industriais que precisam ser diferenciadas consideravelmente, para reduzir os conflitos óbvios. É no interesse da estabilidade do desenvolvimento urbano e crescimento que é tanto funcional como visualmente ordenado que um controle do uso das terras mais aperfeiçoado é necessário. Atualmente, as regras de zoneamento dos Estados Unidos estipulam tanto quanto doze zonas para cobrir esta série de usos.



Um exemplo dessa espécie de problema que é esclarecido pelo estudo sistemático dos padrões de uso da terra existentes pode ser encontrado em Barranquilha onde, ao representar os resultados quadra por quadra, verificou-se que a maioria de 1.050 usos industriais empregando menos de cinco pessoas — fora do total de 182 tais usos — eram em edifícios residenciais ou em propriedades separadas em edifícios residenciais ou em propriedades separadas em áreas residenciais. Dessa maneira, uma zona especial deveria ser projetada que permitisse a reunião de certos tipos aceitáveis de usos industriais com residenciais, sob certas condições.

### 3. *Contrôles da forma de construção*

Um terceiro princípio de grande benefício potencial está relacionado com o controle específico tridimensional da forma de construção, com o fim de estabelecer melhores padrões de luz, ar, visibilidade, não devassamento e ordem visual, no que se refere aos edifícios individuais entre si. Inspirados nos conceitos do CIAM (Congresso Internacional de Arquitetura Moderna) os urbanistas latino-americanos imaginaram soluções drásticas para o problema da superlotação de edifícios em pequenos lotes, como esta: uma redução de chão coberto por construção de 85 para 20 por cento, aumento de espaço descoberto de zero para 75 por cento e aumento em altura de dois andares para nove andares, a fim de conseguir a visão de uma cidade espaçosa, de arranha-céus. Embora seja um objetivo desejável, devemos lembrar-nos de que isso reduz um total de, talvez, 200 ou 300 propriedades separadas sobre, por exemplo, uma área de nove quadras, para talvez uma meia dúzia. Em resumo, seria preferível estabelecer controles que realmente espacem as construções e regulem seu volume, altura e cobertura de terra em relação ao total de espaço aberto, em propriedades grandes bastante para planejamento adequado, embora pequenas bastante para refletir a capacidade financeira do promotor comum de desenvolvimento de terras.

Dois edifícios construídos recentemente em Santiago, Chile, aplicaram esse princípio, a despeito de uma regra exigindo uma parede de fachada, de altura fixa ao longo da linha da rua; em dois casos o arquiteto solicitou uma exceção para permitir cobertura total da propriedade para os dois primeiros andares somente, formando uma «plataforma urbana». Daí, eleva-se uma torre de 12 andares que cobre somente cerca de 35 ou 40 por cento da plataforma, que, por sua vez, pode ser usada como um terraço ou para fins semelhantes ao ar livre. Normalmente os estatutos, em Buenos Aires, ou em qualquer outra parte, exigem uma altura máxima até a linha da cornija, deixando o edifício com poços de iluminação, de valor duvidoso, na parte dos fundos. No estatuto de Caracas, o mesmo princípio é aplicado pelas novas regras de zoneamento e o seu efeito é notável em muitas das novas construções na parte comercial e no caráter urbano aberto de ruas e quadras inteiras. Certos incentivos foram incluídos nesse estatuto, que encorajam os promotores a juntar vários lotes pequenos com o fim de ganhar aumentos de bônus ou, talvez, dez ou vinte por cento sobre a proporção normal de espaço de construção permitido. Isso tem sido eficaz para evitar a construção de edifícios altos em lotes compridos e estreitos,



uma visão comum em Buenos Aires, Montevideu, São Paulo, Rio e outras cidades. Embora os planejadores urbanos latino-americanos tenham a tendência a encarar os projetos de construção do tipo de serviços públicos, de maneira imaginativa, eles se inclinam a aceitar as restrições muito limitadoras em lotes pequenos de propriedade particular; precisam encontrar um sistema em que o critério imaginativo possa ser aplicado a projetos particulares através controles legislativos oficiais flexíveis, em forma tridimensional.

No critério da subdivisão as possibilidades a serem ganhas são igualmente numerosas.

#### 4. *Quantidade de terra subdividida*

A necessidade de ser estabelecido o princípio de *contrôle sobre a quantidade de terra a ser subdividida* em relação aos serviços disponíveis e o mercado existente ou em potencial para a venda e uso da terra. Isto, na America Latina, pode ser feito por meios mais diretos do que é possível nos Estados Unidos, isto é: pelo zoneamento real da terra para desenvolvimento urbano ou áreas agricultoriais abertas. Sem essa medida, o estabelecimento de exigências rigorosas para a instalação de serviços públicos antes da venda ou uso dos lotes seriam uma maneira eficaz de conter a difundida e drástica subdivisão especulativa da terra.

#### 5. *Padrões de subdivisão*

Um quinto princípio a ser aplicado é o estabelecimento de adequados *padrões de largura e modelo de ruas, instalação de serviços, tamanho dos lotes, locais para usos públicos*. Isto deveria ser feito em combinação com uma revisão mais formal e sistemática pelas autoridades locais das propostas de subdivisão de terra, baseado num plano geral urbano.

#### 6. *Subdivisão de terras para grupos de renda mais baixa*

Finalmente, há o importante princípio do *contrôle da subdivisão de terras para satisfazer às urgentes necessidades de habitação de grupos de renda média*, adaptando-se padrões aos níveis social e econômico e dando assistência técnica em conjunto com a prática comum das casas auto-construídas. Esse princípio está sendo aplicado na legislação proposta no Peru que estipula assistência técnica para aquelas subdivisões destinadas ao uso pelos grupos de renda mais baixa, como aqueles mencionados anteriormente, da área de Arequipa. Isso estende os serviços do governo ao grupo que, de outra maneira, formaria "aglomeramentos cogumelos" (favelas) nas encostas de morros abertos, em subdivisões auto-estabelecidas de minúsculos lotes, sem serviços adequados. Providências semelhantes estão sendo tomadas em Recife, Brasil, pela iniciativa municipal, criando subdivisões urbanas de padrão mínimo controladas, para absorver as famílias que procuram terra onde construir suas próprias casas. Uma vez que, em geral,



as cidades latino-americanas contêm uma grande proporção dessa espécie de habitantes, seria lógico criar-se um tipo apropriado de lote de tamanho mínimo e subdivisão de utilidade mínima, com a máxima assistência técnica da comunidade.

\* \* \*

Em conclusão, enquanto métodos sistemáticos e legais de controles do uso da terra desenvolveram-se lentamente nas cidades da América Latina, a consciência crescente da necessidade de tratar do assunto de planejamento urbano de maneira mais objetiva é um fato encorajador. Com o interesse no planejamento urbano aumentado, é certo que se desenvolverão técnicas realísticas para tratar do controle de zoneamento e subdivisão. Obviamente, embora a América Latina possa aprender muito com as práticas usadas noutros lugares, suas cidades terão que desenvolver suas próprias técnicas adaptadas à organização urbana social, econômica e política de cada país. As semelhanças culturais gerais produzirão certas características comuns. Entretanto, isso não pode ser feito sem a colaboração estreita do engenheiro municipal, advogado e administrador público, o que implica num considerável alargamento na esfera da arquitetura, ou, a fim de conseguir tipos de controles que sejam praticáveis no sentido econômico e legal e que possam ser cumpridos no sentido político.