

V 12 086 F

TRIALOG

Zeitschrift für das
Planen und Bauen
in der Dritten Welt

3. Quartal 1995

46

Br
Bra
Brasi
Brasil
Brazil
Brasilien



Brasilien Brazil Brasil

Impressum

Herausgeber von TRIALOG ist die Vereinigung zur wissenschaftlichen Erforschung des Planens und Bauens in Entwicklungsländern e.V. (gemeinnützig).

Postadresse für Redaktion und Verein:
TRIALOG, c/o Lehrstuhl für Städtebau und Entwerfen,
Raum 11.40 – G009, Universität Karlsruhe,
Postfach 6980, D-76128 Karlsruhe
Verlag und Vertrieb: Magazin Verlag, Schwefelstraße 6,
D-24118 Kiel, ☎ 0431-565899, FAX 0431-577056

ISSN Nr. : 0724-6234

V.i.S.d.P.: Kosta Mathéy, Eckhart Ribbeck
Satz/Layout: G. Budnick, K. Mathéy
Druck: IRB Stuttgart
Titelbild: Brasilianische Mädchen, Foto E. Ribbeck

Die in TRIALOG veröffentlichten Artikel repräsentieren nicht zwingend die Meinung der Herausgeber/innen und der Redaktion. Nachdruck ist mit Angabe der Quelle und Zusendung eines Belegexemplars gestattet. Artikel, Ankündigungen und Informationen bitten wir an die Adresse des Vereins oder an die regionalen Kontaktpersonen zu richten.

- Kosta Mathéy (Buchrezensionen, Austauschabos), Winterfeldstr. 45, D-10781 Berlin, ☎ & FAX 030-2167281
- Jürgen Oestereich, Am Dickelsbach 10, D-40883 Ratingen, ☎ 02102-60740
- Gisliind Budnick (Mitgliederverwaltung, Finanzen), Mozartstr. 39, D-70180 Stuttgart, ☎ 0711-6071965
- Eckhart Ribbeck, Städtebauliches Institut, Universität Stuttgart, Keplerstr. 11, D-70174 Stuttgart, ☎ 0711-121-3370; FAX 121-3225
- Rita Mrotzek-Sampal (Anzeigen, Veranstaltungen) Im Trappengrund 42, D-64354 Reinheim, ☎ 06162-81562
- Hassan Ghaemi, Dieburger Str. 234E, D-64287 Darmstadt, ☎ 06151-784444; FAX 717775
- Florian Steinberg, c/o Indian Human Settlements Programme (IHSP), Human Settlements Management Institute-HSMI-HUDCO, F-212, Asian Village Complex, Khelegaon Marg, Siri Fort, New Delhi-110049, INDIA, ☎ -91-11-6493375 & 6493445; FAX -91-11-6493726
- Joanna Kotowski-Ziss, Dambachtal 9, D-65193 Wiesbaden, ☎ 0611-526162; FAX 59211
- Michael Peterek, Adlerstr. 27a, D-76133 Karlsruhe, ☎ 0721-608 3050 (tags), 378785 (abends)
- Hans Harms, Kerstin Zillmann, FSP 1-07, TUHH, Schwarzenbergstr.93c, D-21073 Hamburg, ☎ 040-7718-3011
- Bernd Jønsen, SPRING, Universität Dortmund, Postfach 500500, D-44221 Dortmund, ☎ 0231-755-2291 & 2398
- Khosrow Edalatian, Lorzingstr. 14, D-34246 Vellmar, ☎ 0651-826500; FAX 0561-825450
- Klaus Teschner, Hertzbergstr. 2, D-12055 Berlin, ☎ 030-6885337

TRIALOG 46 kostet DM 12,- zuzüglich Versand
Abopreise für 4 Ausgaben (1 Jahrgang):
Normalabo: DM 60,- incl. Versand
Ermäßigtes Abo für Privatbezieher: DM 40,- (incl.)
Studentenabo (Bescheinigung, nur direkt) DM 32,-
Luftpostzuschlag nach Übersee: DM 12,-

Die Kündigung eines Abos ist dem Verein spätestens zwei Wochen nach Erhalt des letzten berechneten Heftes mitzuteilen.

Editorial

Das vorliegende Länderheft "Brasilien" kann in Zusammenhang mit anderen Initiativen gesehen werden, die sich 1994/95 bemüht haben, das aktuelle Planen und Bauen in Lateinamerika einer breiteren Öffentlichkeit vorzustellen. So gab es etwa die GALA-Vorträge in Berlin, die Ausstellung brasilianischer Architekten im Architekturmuseum Frankfurt/M und das Lateinamerika-Heft der Deutschen Bauzeitung (db 2/95). Auch hatten die Organisatoren dieses Hefts in den letzten Jahren wiederholt Gelegenheit, das Land zu bereisen; die dabei hergestellten Kontakte spiegeln sich in den Beiträgen zu diesem Heft.

Brasilien ist sicher das Schwellenland, wo sich alle kritischen Phänomene der Wohnungsversorgung, der Verstädterung und Metropolisierung exemplarisch zeigen. Die Beiträge können natürlich nicht das Gesamtpanorama des Planens und Bauens in diesem riesigen Land wiedergeben, sie werfen aber Schlaglichter auf einzelne Aspekte und Orte. Einige interessante Projekte fehlen, z.B. die Altstadtsanierung in Salvador oder die "Modellstadt" Curitiba, ebenso konnte das wichtige Thema der ländlichen und regionalen Entwicklung nicht behandelt werden, weil dies den Umfang des Heftes gesprengt hätte.

Im Zuge der Demokratisierung, aber auch der Neo-Liberalisierung wurde in Brasilien die Formulierung einer nationalen Wohnungs- und Stadtpolitik weitgehend aufgegeben, so daß nun die lokalen Instanzen – d.h. Bundesstaaten und Stadtverwaltungen – gefordert sind, sich der riesigen Probleme selbst anzunehmen. Die Beiträge zeigen das Suchen und Experimentieren in diesem Bereich und lassen erkennen, daß es viele innovative Ansätze gibt. Ebenso wird aber deutlich, daß die prekäre Ausstattung der "municipios" den Spielraum für eine eigenständige kommunale Wohnungs- und Stadtpolitik drastisch einschränkt.

Da nach der "verlorenen Dekade" niemand weiß, welchen Verlauf die Konjunktur in Lateinamerika nehmen wird, ist die Grundstimmung der Beiträge eher verhalten und manchmal skeptisch. Klar ist jedoch, daß – ob mit oder ohne Konjunktur – die großen Städte Brasiliens, allen voran São Paulo und Rio de Janeiro, einen grundlegenden Erneuerungsschub brauchen, um ihren Rang als moderne "world cities" zu behaupten. Die vielfach geforderte, aber nie ernsthaft eingeleitete "reforma urbana" ist auch deshalb dringlich, weil die auseinanderklaffende Einkommensschere inzwischen zu einer derart rigorosen Segregation geführt hat, daß dies die Städte zu zerreißen droht. So sind in Rio bereits viele Favelas der öffentlichen Kontrolle entzogen, weil sie von bewaffneten Drogen-Banden beherrscht werden. Dies ist ein überdeutliches Warnzeichen, das von der Stadtplanung und vom Stadtmanagement nicht länger ignoriert werden kann.

Über die konkreten Fallbeispiele hinaus ist es interessant, die aktuelle Terminologie und Argumentation der brasilianischen Kollegen kennenzulernen. In einigen Beiträgen fällt, außer einem fast literarischen Stil, das Zögern auf, sich von den bekannten "Groß-Ideologien" zu lösen, die in Lateinamerika jahrzehntelang die Diskussion beherrscht haben.

Die Beiträge wurden, bei großer inhaltlicher Offenheit, nach den Themen **Wohnungsversorgung** und **Stadtplanung bzw. Stadtmanagement** gruppiert. Hinzu kommen einzelne Beiträge zu **Architektur** und **Städtebau** sowie einem **deutsch-brasilianischen Studien-Projekt**.

Zum Thema **Wohnungsversorgung** beginnt *Lilian Fessler Vaz* mit einer Bestandsaufnahme der aktuellen Tendenzen der Wohnungsversorgung am Beispiel von Rio de Janeiro; *Eckhart Ribbeck* analysiert auf dieser Grundlage die neue Wohnungspolitik in diesem Bundesstaat, die das Schwergewicht auf Favelasanierung legt. Die Alternative, Neubau von Niedrigkosten-Wohnungen durch kollektive Selbsthilfe, ist Gegenstand einer vergleichenden Evaluierung von drei 'Mutirão'-Projekten in Fortaleza (*Birgit Laue, Teresa Parreira Vincente, Paula Maria dos Santos*). Die zahlreichen Umweltschäden durch das unkontrollierte Siedeln und Bauen beschreibt *Luis Renato Bezerra Pequeno* mit einer Studie über São Paulo und stellt ein entsprechendes Programm der Stadtverwaltung vor. *Peter José Schweizer und Wilson Piza Jr.* führen Überlegungen zu einer neuen Wohnungspolitik in Brasilien aus.

Das Thema der **Stadtplanung** hat sich in Brasilien, wie auch in Europa, von rein räumlichen Leitlinien hin zu Fragen des **Stadtmanagement** bewegt: *Alexander Harth* gibt einen Überblick über die gesetzlichen Grundlagen der Stadtplanung in Brasilien, die – verglichen mit anderen Ländern – ohne Zweifel als fortschrittlich zu bezeichnen sind. *Rosana Denaldi* berichtet von der Planungspraxis in der Gemeinde Diadema, wo dieser fortschrittliche Ansatz Dank 12-jähriger Regierung der Arbeiterpartei (PT) auch in die Praxis umgesetzt werden konnte und sich in weitgehender Selbstverwaltung auf Stadtteilebene ausdrückt. Wie die Bewohnervertreter auf eine solche Aufgabe vorbereitet werden können, zeigt die Vorstellung der 'Volkshochschule für Planung und Nachbarschaftsforschung' der *NRO CEARAH-Periferia* in Fortaleza. Am Beispiel der Stadt Campinas stellt *Jeroen Klink* die Vor- und Nachteile eines neuen Planungsstils dar, bei dem städtebauliche Entscheidungen zwischen den Interessenten ausgehandelt werden und finanziell kompensierbar sind. *Hartmut Günther und Eileen Flores* haben in ihrer Forschung empirisch überprüft, inwieweit das Selbstverwaltungsprojekt zur Pflege der Freiflächen in Brasilia die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt.

Architektur und Städtebau: Anlässlich des 35sten Geburtstags von Brasilia greift *Jorge Guilherme Francisconi* die Diskussion um den zukünftigen Umgang mit diesem "städtebaulichen Denkmal" auf. *Eduardo Mendes de Vasconcellos* setzt sich mit der frühen "Brasilianischen Moderne" und ihren Wurzeln auseinander. Als Beispiel wird der Architekt Affonso Eduardo Reidy und sein herausragendes Projekt "Pedregulho" in Rio vorgestellt, um das architektonische Konzept und die Bezüge zu L. Costa und O. Niemeyer aufzuzeigen.

Die "Metropolitane Mitte" war Thema eines **Studenten-Projekts** an der Universität Stuttgart, das *Eckhart Ribbeck* beschreibt. Im Austausch mit brasilianischen Universitäten gab es Seminare, Exkursionen und vor allem zahlreiche städtebauliche Entwürfe für São Paulo, Rio de Janeiro und Brasilia, die vor Ort vorgestellt und diskutiert wurden. *Dagni Wiest* greift das gleiche Thema am Beispiel Rio auf, wo eine grundlegende Erneuerung der Hafen-Zone der entscheidende Anstoß zu einer umfassenden Revitalisierung des Zentrums sein könnte.

Die Schilderung (*Roberto Segre*) der gigantischen Silvester-Party 1994/95 an der Copacabana, mit der gleichzeitig die neue Präsidentschaft Fernando Cardoso begrüßt wurde, schließt das Brasilien-Heft ab.

Kosta Mathéy und Eckhart Ribbeck

Impressum / Editorial	2
Recent Changes in Urban and Housing Patterns in Rio de Janeiro <i>Lilian Fessler-Vaz</i>	4
Wohnungspolitik in Rio de Janeiro, 1994/95 <i>Eckhart Ribbeck</i>	8
Mutirão: Lösung für den sozialen Wohnungsbau? <i>B. Laue, P. dos Santos, T. Vicente</i>	12
Squatting and Environment – the Example of São Paulo <i>Luis Renato Berezza Pequeno</i>	16
Die Ware Wohnung <i>P. J. Schweizer, W. Pizza Jr.</i>	18
Stadtplanung in Brasilien Grundlagen und Kontrollmöglichkeiten <i>Alexander Harth</i>	20
Local Government and Community Participation in Diadema <i>Rosana Denaldi</i>	26
Well trained Citizens Exhibit Higher Participation in Local Affairs	30
Negotiated Land Use Changes <i>Jeroen Klink</i>	34
Sense of Neighbourhood and Model Quadras <i>H. Günther, E.P. Flores</i>	40
What future for Brasilia? The Pattern of Emerging Conflicts <i>Jorge Guilherme Francisconi</i>	46
The Brazilian Modernists and the Housing Question <i>Eduardo Mendes de Vasconcellos</i>	50
Die metropolitane Mitte <i>Eckhart Ribbeck</i>	54
Rio de Janeiro: Der Hafen – eine Chance für das Zentrum <i>Dagni Wiest</i>	60
Copacabana 1994/95 <i>Roberto Segre</i>	64
Buchbesprechungen / Book Reviews	66
Konferenzbericht / Forschung	72
Veranstaltungen / Forthcoming Events	73

Recent Changes in Urban and Housing Patterns in Rio de Janeiro

Lilian Fessler Vaz

Zusammenfassung

Dieser Artikel zeigt am Beispiel Rio einige neue Tendenzen der Wohnungsver-sorgung auf. Im historischen Rückblick wird die Entstehung der drei wichtigsten Unterschicht-Wohnformen (corticós, favelas, loteamentos) skizziert, und dann ein Bild der heutigen Situation entworfen. Diese ist gekennzeichnet durch die "städtische Impllosion", d.h. durch ansteigende Wohn-dichten in der Kernstadt, während die Expansion der peripheren Loteamen-tos sich eher verlangsamt. Neue Phä-nomene sind u.a.: "lineare Favelas", entlang der Autobahnen, Brücken und Flüsse, sowie die wachsende Zahl von Obdachlosen auf den Straßen und in den Parks von Rio.

The eighties have been described as a lost decade for Latin America. According to some authors, such as R. Morse, the entire twentieth century, and not just the last decade, may be considered lost: in Brazil, for instance, at the eve of the twenty-first century, levels of education, welfare, and political participation are equal to or lower than what they were in the nineteenth century (JB, 15 Dec. '91). The eighties are seen as a time of crisis, marked by recession, unemployment, and inflation. In addition to the economic disaster, less developed countries have had their meager resources drained off to service their foreign debt. In Brazil, the State went bankrupt, so that investments in the social sector have dwindled, the already deficient services and infrastructure have deteriorated, and education and housing are in a critical condition. In spite of optimistic political speeches and economic analysis which foresee and even point out signs of an

upward going phase (DB, Feb.1995, p 62), times are hard for common people.

As before, the ruthless system of income distribution increasingly concentrates wealth in the hands of the upper classes. The last decade was a time of impoverishment for the country, for the state, and most of all for the population, mainly the poor. This phenomenon is sometimes taken to be a characteristic of Brazilian society in recent years: left-leaning U.S. analysts have used the term "Brazilianization" to refer to a situation in which the middle classes shrink and the lower classes grow more numerous (JB, 22 Dec. '91).

This phenomenon is also reflected by the housing situation. While invasions by squatters and street people became some of the most important political events in the 80ís, highlighting the lack of public financing and the extremely bad housing conditions of the poor, the real estate market sophisticated housing units and introduced new luxurious products for the upper-classes, such as apart-hotels and shopping centers (Fridman, 1994). So, Brazilian cities have been marked by the increasing spatial segregation and the everyday manifestations such as misery, social tensions, urban violence, epidemic diseases, street children, and homeless people.

Also new trends in the spatial distribution of the Brazilian population are becoming apparent in the nineties. With

the decrease of fertility, the demographic growth rate reduced from 2,4% in the period from 1970 to 1980, to 1,89% in the period from 1980 to 1991. In cities, particularly metropolises, one finds an extreme process of ghettoization (Vainer and Smolka, 1991) and changes in urbanization patterns, which reflect economic and social changes. In the municipality of São Paulo surveys and analyses were made that pointed to the conclusion that there is a change in the peripheral growth pattern, the dominant form of metropolitan structuring, with increasing growth rates in the inner city and its environs and slower growth in peripheral rings. This phenomenon has been called "inflection of the peripheral growth pattern" (Pasternak, 1990). Other authors speak of a "metropolitan involution" (Santos, 1990). Underlying these concepts and/or structural changes are the increasing numbers of poor people in urban centers – in the inner city or its environs, or in ghettos and/or favelas. However, the results of the last census (1991) point out that the peripheries are still growing, but in a slower way, while the inner areas are densifying rapidly.

The following table demonstrates the changes in metropolitan urbanization tendencies of Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro is perhaps the city that best exemplifies Brazilian metropolises, its society and its problems. With a present population of 5.5 million, Rio concentrates the wealth, activities, and

Population	1970	70/80	1980	80/91	1991
Metrop. region	6.891.521		8.772.265		9.600.528
Nucleous (city)	4.251.918	2,44%	5.090.700	0,82%	5.533.179
Periphery	2.639.603	1,82%	3.681.565	0,43%	4.264.349
		3,38%		1,34%	

Source: IBGE, Demographic Census 1991.

Table 1: Rio de Janeiro population 1970, 1980, 1991

Prof. Dr. Lilian Fessler Vaz, teaches and researches at the PROURB, Universidad Federal de Rio de Janeiro (UFRJ)

urban resources of a vast metropolitan area with 9.6 million inhabitants. The city shows signs of changes of different sorts: on the one hand, some of the typical processes observed in First World metropolises, such as the upgrading of inner-city areas. On the other hand, there are characteristic LDC phenomena, such as destitute people occupying and transforming areas, causing a sort of downgrading that has been called "Africanization". In order to examine this particular form of urban renewal, it is necessary to analyze the issue of housing and the performance of government agencies in relation to such problems as low-income housing and urban renewal.

Low-Income Housing

The major patterns of low-income housing in Rio de Janeiro may be identified together with the urban structures corresponding to specific periods in the city's history. By pattern of low-income housing we mean the dominant type of a period, including not only the building itself but also its distribution and contextualization in the urban setting. Three historical types will be examined: slums (cortiços), squatters (favelas), and irregular settlements in the periphery.

The first symptoms of the housing crisis in Rio de Janeiro date back from the period comprising the latter half of the nineteenth century and the first three decades of the twentieth century. This was a time of urbanization and industrialization, of economic, social, political, cultural and spatial change. This period saw the replacement of slave labor by hired labor, the rise of markets and the commodification of goods, the devaluation of coffee-growing, the development of secondary and tertiary sectors of the economy, migrations, and the formation of new ruling Elites, with the fall of the Empire and the proclamation of the Republic. Urban growth was intense (from 235,000 inhabitants in 1870 to 522,000 in 1890); a modern infrastructure and public services were created.

A numerous lower-class population attained a meager living in the central area, where residences, offices, manufactures, harbour and administrative activities were concentrated, and urban life was intense. At this time the urban structure was limited to an agglomeration of activities and people around the core; it was only later, through a gradual process, that urban space came to be specialized, so that commercial, residential, and industrial areas were delimit-

ited. And in the center there appeared a kind of housing which was affordable to this population: the cortiços.

As slums in other industrial cities, the cortiços were small and precarious residential units for rent, usually overcrowded, with insufficient and inadequate lighting, ventilation, and sanitary facilities, created through the subdivision of backyards or old houses. The insalubrious character of this environment was associated with the decaying health and morals of the working classes. As the city's sanitary conditions worsened, these collective residences, which at one point sheltered between 20 and 25 percent of the population (Vaz, 1985), were seen as one of the causes of

sides, where there are traces of rustic cabins dating back from as early as the late nineteenth century, were gradually occupied, and the first favelas were formed. They grew rapidly, covering areas that were vacant and unattractive to the real-estate business. From the thirties on, when population growth was intense, the expansion of favelas increased, following the major sources of jobs for the lower classes: factories in the northern industrial zones, bourgeois households and construction sites in the southern coastal districts.

It was only around mid-century that the problem of low-income housing again came to the foreground, and this time the focus was on the favela. This self-



Neues Nobel-Viertel Barra de Tijuca in Rio de Janeiro

(Foto: E. Ribbeck)

health problems and slated for demolition, to be replaced by hygienic housing.

Modern, hygienic housing was built in the new areas the city was expanding into, but the costs of these houses were beyond the means of the poor, who remained in the inner-city slums until they were violently ejected in the 1902-06 Urban Reform. In this process of urban modernization, state intervention through Reform and urbanistic legislation, together with the action of the real-estate market, dealt the deathblow to this traditional form of low-income housing and determined where the majority of the population would now have to live: those with modest means, in the suburbs; the impoverished, on the hillsides.

In the twentieth century, the suburbs had become too expansive for the poorer strata of the population, which began to build their precarious shacks in the empty spaces left in the city. The hill-

side house pattern is characterized by its illegality on the juridical plane and its irregularity on the urbanistic plane, as well as the precarious and insalubrious character of the habitations. When it was no longer possible to deny their existence, favelas began to be denounced as "festering wounds": they had to be extirpated, their population removed. The so-called eradication policy transferred about 146,000 people to large housing projects in the periphery from 1960 to 1980 (Santos, 1984). It was only with the redemocratization of Brazil that the proposals to upgrade the favelas, which residents had long been calling for, were incorporated into federal policy.

As the urban sprawl reached beyond city limits and a metropolitan area was formed, a new pattern of low-income housing developed. The available space within the city was gradually exhausted by the favelas, so that low-income popu-

lations were pushed further and further away: irregular settlements mushroomed in these distant peripheral areas, characterized by small plots, no urban infrastructure, inadequate transportation, and – consequently – affordable prices.

The official policy of favela eradication and construction of housing projects in low-price and remote peripheral areas encouraged this process. The new metropolitan pattern of low-income housing was now the development of irregular settlements and self-help housing, and the new urbanization pattern was now on the move to remote peripheral areas.

However, the expansion of the periphery in the second half of the twentieth century did not imply the end of favela growth within city limits (see Table 1). Until now, the favela population is growing; not anymore as a consequence of migration, but of pauperization. Thus it may be said that "decidedly, Brazilian cities are becoming huge squatter settlements" (Pasternak and Sachs, 1990). Nevertheless, heterogeneity prevails: new practices, new trends, and new patterns of low-income housing may already be detected.

Low-Income Housing Today

By the beginning of the nineties, an estimated 500.000 people lived in the peripheral areas and 1.200.000 lived in the city's 600 favelas (JB 28 Feb. '93). During the same period and through the early nineties, new patterns of low-income housing were observed, symptoms of the increasing difficulty of living in the metropolis.

Practically all of Rio's favelas are the result of a gradual process of occupation, the sum total of individual and family settlement and house-building. But a new, different pattern is increasingly common: the invasion (Barbosa, 1991). Pressured by rising rents, encouraged by the recovery of civil rights, and often incited by leaders, legitimate or otherwise, hundreds of people invade vacant lots and divide it into family plots, in fast, collective, organized operations. These invasions, which have taken place at politically strategic moments (such as the inauguration of popular governors), mobilize the invaders themselves, land owners, the police, local government, and the courts. When summary expulsion is unfeasible, compulsory negotiations ensue between the parties, resulting in new settlements that are usually

Year	Population in favelas	Total Population
1950	69.305	2.336.000
1960	335.063	3.307.167
1970	554.277	4.251.918
1980	718.210	5.090.700
1990	977.768	5.536.179

Source: IBGE and Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente

Table 2: Rio de Janeiro - City and favelas population 1950-1960

called occupations by the residents themselves. Since they are the product of planned action, they include a regular street grid, unlike the traditional favelas with their jagged pathways.

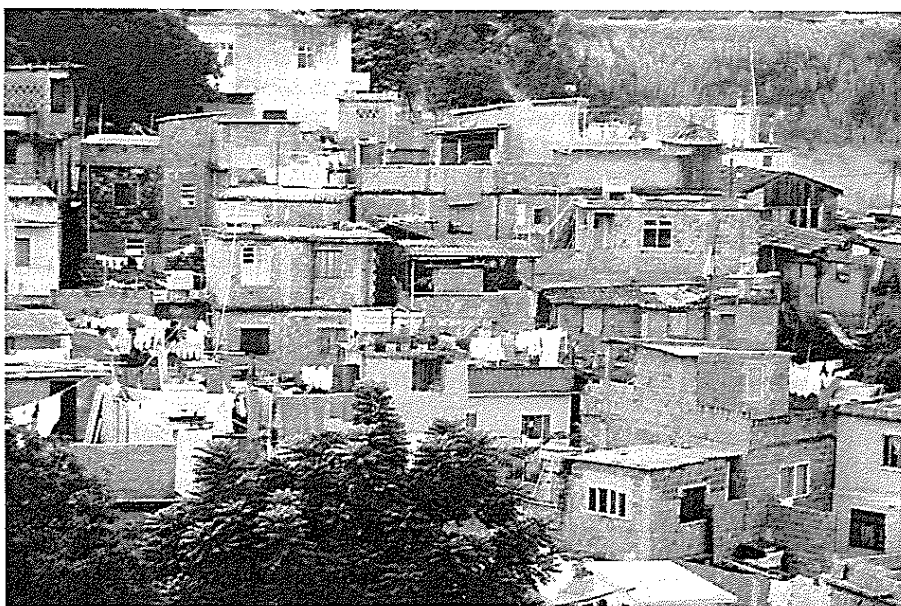
The struggle to get the few available spaces led to the building of shacks in most unlikely places – for instance, narrow strips of land where no buildings are legally permitted, such as along avenues, rivers and canals, under overpasses and elevated freeways. The sight of long rows of shacks under viaducts has become a familiar one in the city; it is estimated that 30 occupations of this kind exist (JB, 30 Dec. '90); they might be called linear favelas.

Now that there seems to be no more room for new favelas to develop in the city's nucleus, where the permanence of most of the favelas that already exist is practically ensured, two trends can be clearly observed: on the one hand, the peripheralization of new favelas; on the other, the densification and verticalization of the old and consolidated favelas in the metropolitan nucleus. Since

there are no longer any vacant areas within city limits, the new favelas being formed – 205 from 1982 to 1990 (IPLAN RIO) – are located in outlying suburbs. In some of the older favelas, new housing is being built for rent: brick houses (most of them originally wooden shacks) are expanded into four-, five-, or even six-floor buildings with a large number of rooms and apartments – a new version of the old cortiço (G, 7 June '91).

Also favela agglomerates are being formed, as old favelas expand and merge, forming larger complexes, sometimes occupying areas that are subject to floods and landslides during the rainy season (JB, 4 Apr. '91). Great agglomerations like the "Complexo da Maré", composed of six originally different favelas with more than 60.000 inhabitants are now recognized as one of the cities thirty Administrative Regions. In the hill-sides of Santa Teresa, near the central area, a middle-class borough in which some favelas existed, is now a great complex of favelas with a middle-class nucleus.

One of the most shocking aspects of the situation of crisis and impoverishment is the problem of the homeless population. Estimates vary, but it seems that tens of thousands of people seek shelter under bridges and marquees, on sidewalks and public squares, in parks, in any available niche. Contrary to what was originally supposed, most street people are not beggars, alcoholics, or hoboes, but workers, retired and unemployed people, and whole families whose income is insufficient to afford any sort of housing. There are also those who have a home in distant peripheral areas but



Favela in Rio de Janeiro

(Foto: E. Ribbeck)

cannot afford the cost of commuting, so that during weekdays they remain on the sidewalks of the busiest streets (JB, 16 Mar. '89). There are also a large number of persons who lost their homes in the calamities such as summer rains, and probably a considerable number of jobless construction workers. The crisis deeply affected the real-estate industry, which used to provide not only jobs, but also temporary shelter for thousands of unskilled workers; these have now joined the masses of people of the street.

Among these, different categories may be distinguished: there are those who have settled in a specific place (marquee, ruined building, public urinals, etc), where they build precarious shelters, or minifavelas (G, 28 Oct. '90), until they are thrown out; others use tin cans, boards, pieces of cardboard, and blankets in order to delimit their territories on the sidewalk every evening, in a sort of ritual that begins when office hours are over (G, 3 Aug. '91).

Finally, there is one form of low-income housing that is difficult to survey: the countless rooms for rent to be found in all kinds of buildings. Here we must include not only a large number of boarding houses and cheap hotels but also the cortiços and casas-de-cômodos, rooming houses formed by the subdivision of rooms of old houses. This form is being revived in the inner city and its downgraded environs.

Since there are no conclusive studies about the present situation of low-income housing in Rio de Janeiro, one must start from clues, trends, and comparisons. On the basis of the hypothesis that the process of peripheralization of poverty is reverting and part of the low-income population is returning to the centers, we now turn our attention to the inner city.

The Inner City

By inner city we mean the CBD, its immediate environs where residences, port facilities, and small shops are found side by side, together with the adjacent residential neighborhoods. The core is the oldest part of the city, which was shaped from the sixteenth to the nineteenth century and has been in constant change in the present century. One aspect of government policy in the process of urban renewal must be emphasized. Although the rationale for the state intervention has varied from one historical period to

the next, for nearly a century there has been a common denominator in all official actions: the intent to move low-income populations out of the center and avoid residential use of the downtown area. This happened since the nineteenth century urban renewal in the historical center until the slum removal and the underground system, which was built in the 80s.

The belief in a nearly unlimited expansion of the CBD led to the devastation of large areas that were not taken up by downtown functions and did not turn into residential districts. Wide empty spaces were combined with downgraded areas around the core region. Since the CBD should be a pure business area and not mixed with residences, the urban renewal policies never included housing plans or projects. Although its alleged purpose was to improve health conditions or circulation, beautify or simply modernize the city, government policy and market forces had combined effect of producing a "socio-spatial depuration" (Santos, 1983). On the expulsion of the lower classes from the city's core, the author writes: "The history of recent urban evolution may be summed up as progress in ways to create privileged areas and 'cleansing' them of undesirable presences". No wonder that the modern metropolitan space is marked by hierarchization and exclusion.

It seems that the "undesirables" are no longer kept at a distance. New patterns of low-income housing indicate that a nearly century-old trend is beginning to change. The distinctions between favela and city, core and periphery, formal-legal city and informal-illegal settlement are no longer as clear as they used to be, now that excluded populations are increasingly present where they once were not allowed.

Now some areas are occupied both legally and illegally, old favelas blend into new cortiços, others appear in modern high-rise buildings which substituted slums, the informal city appears just in the middle of the formal city. The wide public spaces of the modern city turn into a kind of *no man land*, occupied collectively by the poorest favelas.

Thus the aggravation of the crisis points to a new housing and urban situation – new to the extent that the phenomena described imply changing trends, but in a sense old as well, for nineteenth-century phenomena are making a comeback: street people, cortiços, epidemic disease, etc.

New ways of dealing with old problems must be developed. It is to be hoped that the old "solutions" will not be the only ones; that new proposals will be made that will take into account the realities of the city and not an idealized version of Rio; and that the right of every citizen to live in the city will be acknowledged.

Abbreviations

- PROURB - Programa de Pós-Graduação em Urbanismo
 FAU - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
 UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro (Federal University of Rio de Janeiro)
 JB - Jornal do Brasil (a Rio daily)
 G - O Globo (a Rio daily)
 IPLAN RIO - Instituto Municipal de Planejamento (Municipal Institute for Planning)
 PNAD - Pesquisa Nacional por Amostragem a Domicílio (National Survey by Housing Sampling)
 IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Brazilian Geographical and Statistical Institute)

Bibliography

- Barbosa, Elaine (1991). "The Invasion Process and Affordable Housing in Rio de Janeiro". Mimeo.
 Fridman, Fania. "Wealth and dearth: Brazilian cities in the 80s". Paper presented at the 6th. International Research Conference on Housing. Beijing, 21-24 September, 1994.
 Pasternak, Suzana (1990). "Moradia da Pobreza e Redesenho da Cidade". Lisbon, Encontro Luso-Brasileiro. Mimeo.
 ——— and Sachs, Celine (1990). "Brazil". In van Vliet, W. (ed.). *International Handbook of Housing Policies and Practices*. New York-Westport-London, Greenwood Press.
 Santos, Carlos Nelson Ferreira dos (1983). "Velhas Novidades nos Modos de Urbanização Brasileiros". In *Habitação em Questão*. Rio de Janeiro, Zahar.
 ——— (1984). "Em 30 Anos Passou Muita Água sob as Pontes Urbanas". In *Espaço e Debates* 11, ano IV.
 Santos, Milton (1990). "A Involução Metropolitana e Segmentada - o Caso de São Paulo". In Ribeiro, Ana Clara, and Pinheiro Machado, Denise (eds.) *Metrópoles e Rede Urbana, Perspectiva dos Anos 80*. Rio de Janeiro, UFRJ/IPPUR.
 Vainer, Carlos, and Smolka, Martin (1991). "Em Tempos de Liberalismo: Tendências e Desafios do Planejamento Urbano". In Ribeiro, A.C., and Piquet, R. *Brasil, território da desigualdade*. Rio de Janeiro, J. Zahar, FUJB.
 Vaz, Lillian F. (1985). "Contribuição ao Estudo da Produção e da Transformação da Habitação Popular - as Habitações Coletivas no Rio Antigo". Rio de Janeiro, IP-PUR/UFRJ, MSc thesis.

Translation by Paulo H. Britto and Eduardo M. Vasconcellos.

Wohnungspolitik in Rio de Janeiro, 1994/95

Eckhart Ribbeck

Summary

The new housing policy of Rio de Janeiro emphasizes the upgrading and urban integration of "favelas" and "loteamentos irregulares". Within this policy, several programs have been started, which when executed to its full extent, will benefit some 250 precarious settlements and more than 500.000 people. However, being still at an early stage and without secured financial resources, it still has to be seen in some years, if the ambitious objectives will be achieved or not.

Seit der Auflösung der Nationalen Bank für Wohnungsbau (BNH - Banco Nacional de Habitacao) im Jahr 1986 hat sich das Panorama der brasilianischen Wohnungspolitik erheblich verändert. Nach dem Rückzug der Zentralregierung aus diesem Bereich müssen die Bundesstaaten (Estados) und Gemeinden (Municipios) selbst zusehen, wie sie mit dem riesigen Wohnungsdefizit und mit den zahlreichen prekären Wohnformen fertigwerden, etwa mit den Cortiços, Favelas, Palafitas und Loteamentos Clandestinos.*

Die lange geforderte, dann aber abrupt vollzogene Abgabe der Wohnungspolitik aus zentralen in lokale Hände reflektiert zum einen die Frustration der nationalen Instanzen, die auch durch einen enormen Mitteleinsatz der Lösung der Wohnungsfrage nicht nähergekommen sind, und zum anderen den Ideologie-Wechsel von einer zentralistisch-technokratischen hin zu einer neo-liberalen Politik, die, wo immer möglich, bestimmte Politikbereiche lieber dem Markt- oder anderen Instanzen- überläßt. Im Unterschied zu den 70er und frühen 80er Jahren

Prof. Dr.-Ing. Eckhart Ribbeck, Städtebaulichen Institut Universität Stuttgart, Fachgebiet SIAAL - Städtebau in Asien, Afrika, Lateinamerika

wird die Wohnungspolitik deshalb heute auf lokaler Ebene bestimmt, d.h. relativ bürgernah, aber auch mittelarm, weil zentrale Ressourcen hierfür nur noch geringfügig zur Verfügung stehen.

Gleich geblieben sind dagegen zwei Charakteristika der Politikformulierung in Brasilien, die allerdings nicht nur in diesem Land vorkommen: die zumeist große Diskrepanz zwischen einem ideenreichen und engagierten Politikansatz zu Beginn einer Wahlperiode, und den nüchternen Zahlen über die wenigen realisierten Projekte zum Ende derselben. Gleichgeblieben ist ebenso die Diskontinuität der Pläne, Programme und Projekte, die mit jedem neuen Gouverneur oder Bürgermeister zumeist abgebrochen und dann völlig neu begonnen werden.

Die Stadt Rio de Janeiro besitzt einen "Plano Diretor", d.h. einen Flächennutzungsplan, der auch einige Leitlinien zur Wohnungspolitik enthält. Dieser Plan wird gegenwärtig durch einen umfassenderen Entwicklungsplan ergänzt (Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro), der ein neues Leitbild zur längerfristigen Entwicklung von Rio de Janeiro aufstellen will.

Die städtische Wohnungspolitik liegt in den Händen der "Secretaría Municipal de Habitacao", die Ende 1994 etabliert wurde. Diese Politik konzentriert sich im wesentlichen auf folgende Ziele:

- Annäherung der "illegalen Stadt" an die "legale Stadt" durch die rechtliche Anerkennung und städtebauliche Ausstattung der prekären Wohngebiete;
- Ausbau der Favelas zu normalen Wohnvierteln (bairros), durch die städtebauliche Konsolidierung, durch Regelung des Bodeneigentums und durch den Bau von öffentlichen Einrichtungen;

- Erweiterung des privaten Wohnungsbesitzes in Siedlungen, Favelas und im öffentlichen Wohnungsbau;
- Stimulierung privater Bauaktivitäten durch die Aktivierung von städtischen Rest- und Brachflächen.

Zu jedem dieser Ziele gibt es ein spezielles Programm, das insgesamt 260 irreguläre Siedlungen und 65 Favelas erfaßt. Werden diese Programme im vollen Umfang durchgeführt, dann sollen etwa eine halbe Million Menschen von den Maßnahmen profitieren. Zur Finanzierung stehen allerdings nur begrenzte Mittel zur Verfügung, es wird deshalb mit der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank (IDB) und anderen Institutionen verhandelt, um diese Politik, die mindestens US\$ 300 Mio. kostet, durchzuführen. Dabei hofft die Stadtverwaltung, daß auch die Zentralregierung und der private Sektor einen wichtigen Beitrag leisten werden.

Das Programm zur Regularisierung illegaler Parzellierungen (Regularizacao de Loteamentos) umfaßt folgende Aktivitäten: Straßenbau, Ausbau der Wasser- und Abwasser-Systeme, öffentliche Beleuchtung, Begrünung, Anlage von Plätzen und Sportanlagen, u.a. Wenn notwendig, werden auch Straßen begradigt, Häuser umgesetzt oder die bestehende Parzellierung korrigiert. Gleichzeitig wird ein Kataster erstellt, um die reguläre Erhebung von Grund- und Gebäudesteuer einzuleiten.

Dieses Programm kann sich auf eine Institution stützen, die schon seit 1982 existiert: die Zentralstelle zur Regulierung der (irregulären) Parzellierungen (Núcleo de Regularizacao de Loteamentos). In dieser Stelle, die der "Secretaría Municipal de Habitacao" untersteht, laufen alle Informationen zusammen und hier wird mit den betroffenen Nachbarschafts- und Quartiers-Organisationen verhandelt.



Konsolidierte Favela in Rio

(Foto: E. Ribbeck)

Von den insgesamt ca.600 irregulären Parzellierungen der Stadt Rio de Janeiro werden 260 Gebiete erfaßt. Diese "Loteamentos" sind rechtlich zu "Gebieten von besonderem sozialem Interesse" (Areas de Especial Interesse Social) erklärt worden, um die planungsrechtlichen Voraussetzungen für eine rasche Intervention zu schaffen. Die Vorarbeiten hierfür begannen bereits im März 1994.

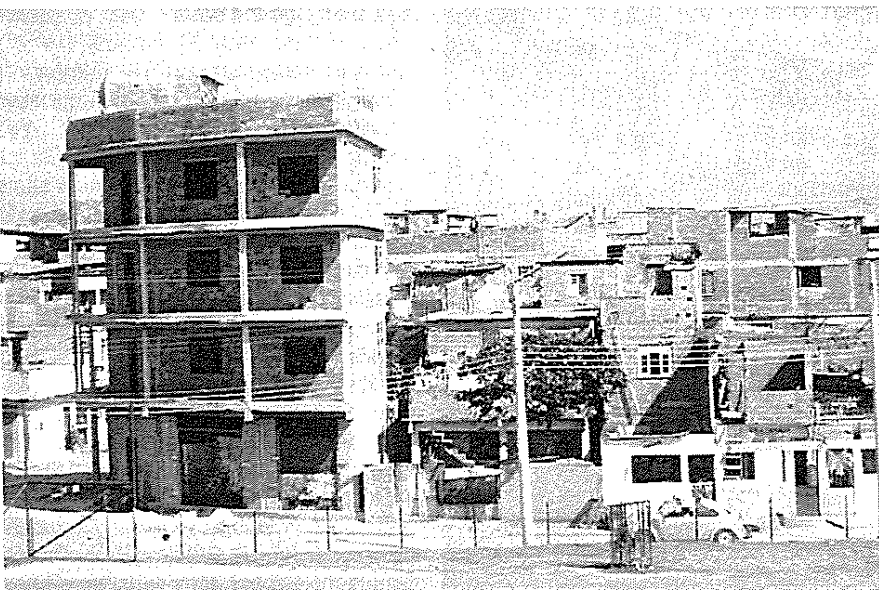
Es ist hinzuzufügen, daß die "Loteamentos" der Stadt Rio de Janeiro, die den Kern einer weitaus größeren Metropolregion darstellt, zumeist schon eine hohe Dichte, eine gewisse Konsolidierung und Ausstattung aufweisen. Das Programm zielt deshalb nicht auf die Notversorgung besonders prekärer Siedlungen, sondern auf die Behebung von Mängeln und Engpässen der halbwegs konsolidierten "Loteamentos", um so möglichst viele dieser irregulären Stadtgebiete zu "normalisieren", d.h. in den allgemeinen Boden- und Immobilienmarkt einzugliedern und einer regulären Besteuerung -vor allem der Boden- und Immobiliensteuer- zuzuführen.

Das *Favela-Programm (Favela-Bairro)* hat ganz ähnliche Ziele. Auch hier stehen solche Favelas im Blickpunkt, die in relativ konsolidierten Stadtzonen liegen. Ein ganzes Bündel städtebaulicher Maßnahmen soll diese Favelas in "bairros" verwandeln, d.h. in zwar immer noch arme, aber mehr oder weniger normale Wohnquartiere. Dieses Programm soll auf 65 Favelas ausgedehnt werden.

Das Programm "Favela-Bairro" begann 1994 in der Zone Andaraí, in 15 kleineren Favelas. Es werden dabei nicht die besonders kritischen Fälle ausgewählt, sondern im Gegenteil solche Favelas, die deutliche Konsolidierungschancen, etwa im Hinblick auf Lage, Topographie und sozio-ökonomische Situation der Bewohner, aufweisen. Die Bestandsaufnahme, Analyse und Planung für die einzelnen Gebiete liegt dabei in der Hand von privaten Architektur-Büros, die bereits durch einen öffentlichen Wettbewerb ermittelt wurden.

Die zweite Etappe, die 50 weitere Favelas einschließen soll, begann Mitte 1995. Diese Gebiete sind in 4 Gruppen eingeteilt:

- Favelas in Hanglage mit einem großen Infrastruktur-Defizit;
- Favelas in Hanglage, die schon eine gewisse Ausstattung aufweisen und die schon Ziel öffentlicher Programme waren;



Spontane Verdichtung in Loteamentos

(Foto: E. Ribbeck)

- hochverdichtete Favelas auf flachem Gelände und mit guter Ausstattung, die jedoch Überschwemmungsgefährdet sind;
- hochverdichtete Favelas auf flachem Gelände und mit guter Ausstattung, ohne weitere Gefährdung.

Die konkreten Maßnahmen entsprechend dieser Klassifizierung und der besonderen Charakteristik der einzelnen Gebiete, etwa: Stabilisierung erosionsgefährdeter Hänge, Ausbau der sanitären Infrastruktur, Umsetzung einzelner Häuser, öffentliche Einrichtungen, Drainagen, Umfeld-Verbesserung, u.a..).

Hinzuzufügen ist allerdings, daß viele Favelas in der Kernzone von Rio de Janeiro derart von Drogen-Banden unterwandert sind, daß die öffentliche Hand

in diesen Gebieten kaum noch handlungsfähig ist. Die Drogen-Bosse haben teilweise auch die Bewohner-Organisationen in den Hintergrund gedrängt und kontrollieren nun Zugang und Maßnahmen in ihrem Bereich. Es bleibt deshalb abzuwarten, wieweit das Favela-Programm auch gegen die Interessen der Drogen-Mafia durchgesetzt werden kann. Das Programm kann deshalb auch als eine Offensive der Stadtverwaltung verstanden werden, die Einschüchterung der Favela-Bevölkerung durch kriminelle Gruppen zu durchbrechen und wieder einen Handlungsspielraum zu gewinnen.

Die beiden Kernprogramme "Regulierung von irregulären Parzellierungen" und "Favela-Bairro" werden durch andere Programmen flankiert bzw. erweitert.

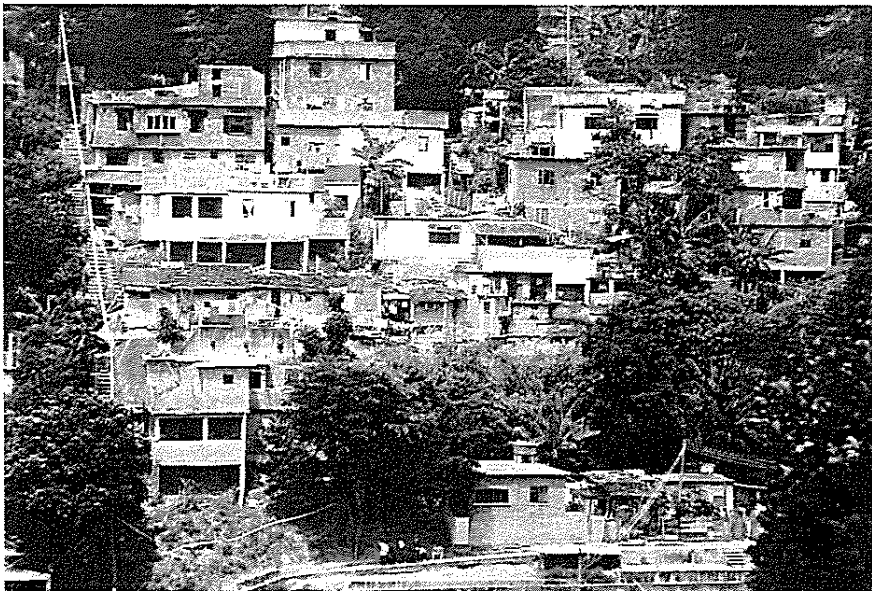
Das Programm zur Regulierung des Bodenbesitzes (*Regularizacao Fundaria e Titulacao*) zielt darauf, die städtischen Kataster zu komplettieren und die Situation der zahllosen irregulären Besitz- und Besetzungs-Situationen zu klären. Instrument hierzu ist vor allem das Gesetz zur "Ersitzung" des Besitzrechts, das immer dann gilt, wenn jahrelang kein formeller Einspruch gegen die fremde "Invasion" eines Grundstücks erfolgt ist (*usocapiao individual o coletivo*). Andere Gesetze regeln die Gewährung von Nutzungsrecht oder die vertragsmäßige Übertragung des Besitzrechts vom Besitzer zum Besetzer (*concessao de uso; transferencia da propriedade por acordo*).

Ein interessantes Programm heißt "Neue Alternativen" (*Novas Alternativas*). Dabei sollen städtische Rest- und Brachflächen mobilisiert werden, vor allem solche mit vorhandener Infrastruktur, um Wohnungsbau, öffentliche Einrichtungen oder auch Umfeld-Versesserungen für existierende Quartiere zu realisieren. Im Zentrum von Rio gibt es gegenwärtig zahlreiche Möglichkeiten zum "Recycling" städtischer Flächen, einschließlich alter Gebäude (siehe z.B. D. Wiest zum Hafen von Rio).

In diesem Zusammenhang wird auch die Frage der überalterten, zentralgelegenen Slums (*corticos*) wieder aufgegriffen, die - obwohl in Rio weniger bedeutend wie etwa in Sao Paulo - gelöst werden muß. Die überfüllten Hinterhof-Wohnungen und "vertikalen Slums" (heruntergekommene Apartment-Häuser) zu sanieren ist allerdings ein derart planungs- und kostenintensives Unternehmen, daß dieses Programm wohl nur bei massiver Beteiligung des privaten Sektors eine Chance hat.

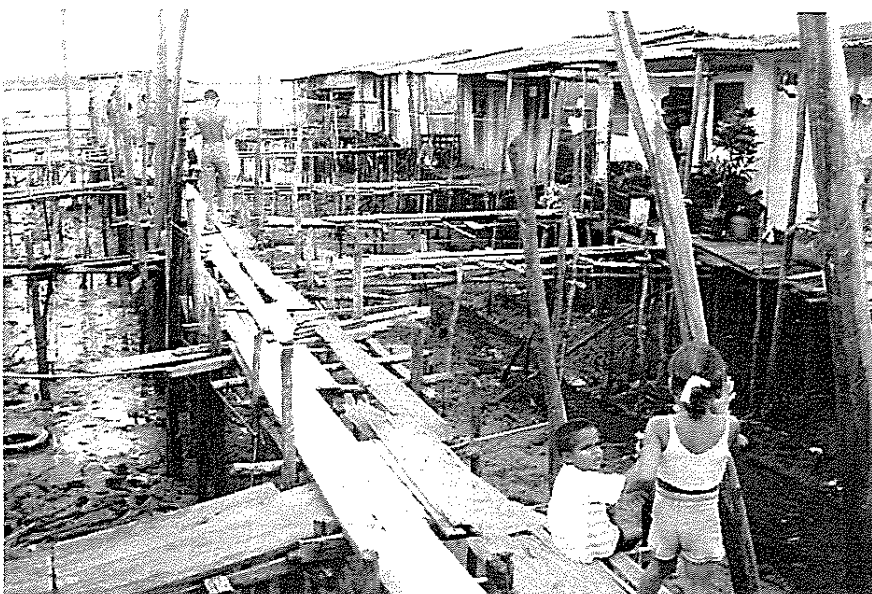
Ein weiteres Programm ist "Wohnen in Rio" (*Morar Carioca*), das sich vor allem an die Mittelschicht, an kleine Wohnungsbau-Unternehmen und an Genossenschaften wendet, um diese zu stimulieren, Geld in den Wohnungsbau zu investieren, sei es zum Eigenbedarf oder als Kapitalanlage. Hierzu soll infrastrukturell erschlossener, aber bislang ungenutzter städtischer Boden mobilisiert werden.

Das Programm "Wohnen ohne Risiko" (*Morar sem Risco*) zielt auf die Beseitigung extrem unsicherer Wohnsituationen, etwa: Hütten an steilen, erosionsgefährdeten Hängen, an ungeschützten Uferzonen, unter Brücken, etc. Die Gesamtzahl solcher provisorischer Bauten wird auf 7000 geschätzt. In den kom-



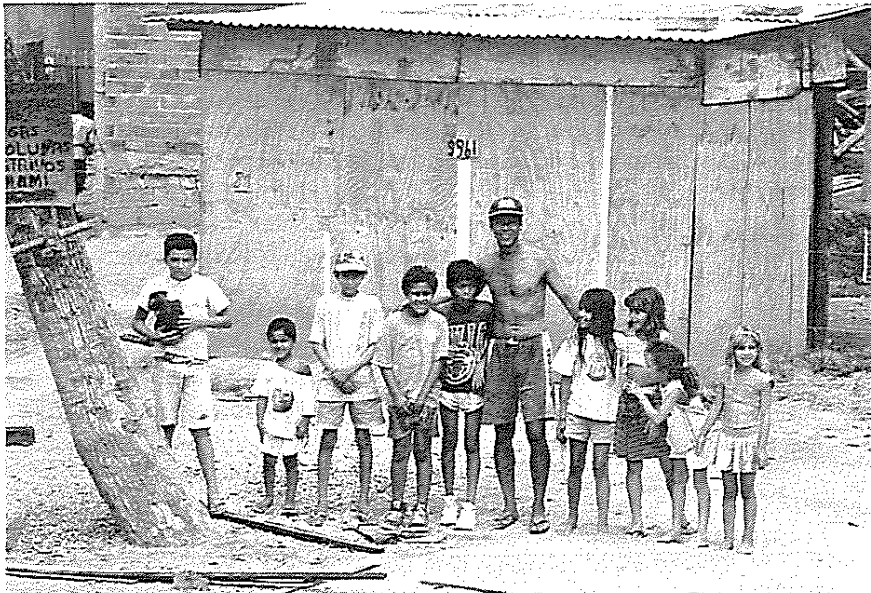
Favela in extremer Hanglage, Rio

(Foto: E. Ribbeck)



Palafita - Pfahlbauten

(Foto: E. Ribbeck)



Kinder in einer neuen "Invasion" (Landbesetzung)

(Foto: E. Ribbeck)

menden 4 Jahren sollen deshalb 5000 Familien an neue Wohnorte umgesetzt werden, wobei auch eine intensive soziale Betreuung vorgesehen ist. Im Rahmen dieses Programms sind bereits die Hütten unter einigen Brücken und Viadukten (z.B. Praca da Bandeira) abgerissen worden.

Ein anderes Rio-Programm ist die "Bezahlte Selbsthilfe" (*Mutirao Remunerado*). Hierbei werden in den Favelas die einzelnen Projekte durch lokale Arbeitskräfte erstellt. Es obliegt dabei den Bewohner-Organisationen, die Arbeiter auszuwählen und zu organisieren; die Stadtverwaltung sorgt für die Bezahlung, die Materialien, sowie für die technische Planung und Aufsicht. Dieses Programm, das in unterschiedlichen Varianten schon 10 Jahre existiert, ist inzwischen in 380 Favelas tätig geworden. Gebaut wurden Straßen und Treppen, Wasser- und Abwassersysteme, Kindergärten und Schulen. Auch Aufforstungsprojekte, um die Hänge zu stabilisieren, fallen in dieses Programm.

Das Projekt "Sanitäre Erziehung" (*Educacao Sanitária*) will durch breit angelegte Aufklärungs-Aktionen das Gesundheits- und Umwelt-Bewußtsein der Bevölkerung anheben. Wie bei dem Programm "bezahlte Selbsthilfe" wird auch hier die vor-Ort-Arbeit an die Bewohner selbst delegiert, in diesem Fall an Frauen aus dem betreffenden Gebiet, die hierfür besonders geschult werden.

Eine weitere Aktivität mit sozialer Zielsetzung in Rio ist der Betrieb einer "Modell-Farm" (*Fazenda Modelo*), mit einer Kapazität von 1200 Personen, wo Ob-

dachlose und Problemfamilien "resozialisiert" werden können. Die Leute bleiben solange, bis es eine andere Wohnmöglichkeit gibt. Hier spielt das Alkohol- und Drogenproblem eine große Rolle, weshalb auch medizinische und psychologische Betreuung angeboten wird. Ebenso gibt es handwerkliche Ausbildungskurse, insbesondere für die Bauberufe. Für solche zugewanderten Familien oder Personen, die vom Leben auf der Straße in Rio völlig frustriert sind, kann auch die Übersiedlung in den Heimatort arrangiert werden.

Das Programm "Einkommensbeschaffung" (*Geracao de Renda*) faßt alle Initiativen der Stadtverwaltung zusammen, die darauf abzielen, in den Favelas bessere Einkommensmöglichkeiten zu schaffen. Hierzu gehört handwerkliche Ausbildung ebenso wie Unterstützung von Existenzgründungen, etwa durch Kredite und Raumangebote. Auch die "bezahlte Selbsthilfe" ist Teil dieses Programms.

Fazit

Eine Bewertung der aktuellen Wohnungspolitik der Stadt Rio de Janeiro ist schon deshalb kaum möglich, weil die konkrete Umsetzung vielfach noch aussteht. Im Hinblick auf die begrenzten Ressourcen der Stadtverwaltung muß wohl auch damit gerechnet werden, daß erhebliche Abstriche an den Programmen gemacht werden. In jedem Fall ist im knappen Zeitraum von 4 Jahren, der dieser Administration zur Verfügung steht, keine bahnbrechende Lösung der Wohnungsfrage zu erwarten.

Im Ansatz zeigen die Programme aber ein beträchtliches Engagement bei dem Versuch, die Situation in den Favelas und in den irregulären Siedlungen zu normalisieren. Dies muß nicht unbedingt einer besonderen sozialen Sensibilität entspringen, sondern vielmehr der Erkenntnis, daß eine weitere Vernachlässigung der Problemzonen von Rio de Janeiro die Existenz der Gesamtstadt, einschließlich der reichen Zonen, gefährdet. Der gravierende Rückgang des Tourismus aufgrund des negativen Stadt-Images war diesbezüglich eine deutliche Warnung, die man in der Stadtverwaltung verstanden hat. Ein Abbau der krassen Disparitäten und eine Entschärfung der explosiven sozialen Situation ist deshalb -jenseits aller Parteipolitik- zunehmend zu einer Frage der Selbsterhaltung dieser Stadt geworden.

Daneben ist nach über 20-jährigem improvisiertem Ausbau der Favelas und Loteamentos Clandestinos in der Kernzone von Rio de Janeiro die Situation einfach "reif" für die volle Eingliederung dieser Gebiete in den allgemeinen Boden- und Wohnungsmarkt, was auch wegen der endlich eintreibbaren Boden- und Immobiliensteuern für die Stadtkasse hochwillkommen wäre.

Wo immer die eigentlichen Beweggründe und Antriebskräfte für die neue Wohnungspolitik von Rio de Janeiro auch liegen: entscheidend wird sein, daß möglichst vielen Menschen in den Favelas und Loteamentos eine greifbare Verbesserung ihrer Lebens- und Wohnqualität zuteil wird. Dies wird in 3-4 Jahren neu zu bewerten sein.

**Cortiços* (wörtlich "Bienenkorb"): innerstädtische Slums, vor allem die überfüllten Hinterhof-Wohnungen im Zentrum.

Favelas: improvisierte, aus Landbesetzungen hervorgegangene Spontansiedlungen an Hängen und auf städtischen Restflächen.

Loteamentos: Parzellierungen am Stadtrand, zumeist ohne Genehmigung und Infrastruktur, in denen einkommenschwache Familien ein kleines Grundstück zum Selbstbau erwerben können.

Literatur:

Prefeitura de Rio de Janeiro: Política Habitacional da Cidade do Rio de Janeiro, Rio, 1995.

Fábrica/Arquitectura: Projeto Favela Bairro, Parque Sao Sebastiao e Ladeira do Funcionários, Estudo Preliminar, Rio, 1994.

Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: busca de propostas estratégicas, 1995.

Mutirão: Lösung für den sozialen Wohnungsbau?

Erfahrungen aus Fortaleza – Brasilien

Birgit Laue, Paula dos Santos, Teresa Vicente

Fehlender Wohnraum ist heute eines der gravierendsten Probleme in den sogenannten Entwicklungsländern. Etwa die Hälfte der Bevölkerung dieser Länder wohnt in informell entstandenen Wohngebieten. Die meisten Wohnungen entstehen durch Eigeninitiative der Bevölkerung. In Brasilien ist der Wohnungsbau im System des Mutirão ein Beispiel für Wohnraumschaffung in Selbsthilfe, der gegenüber rein individuellen Anstrengungen zahlreiche Vorteile bietet.

Das System des Mutirão, des gemeinschaftlichen Arbeitsprozesses, hat seinen Ursprung im ländlichen Raum und wurde von dort in den urbanen Bereich, vorwiegend im Bereich des Wohnungsbaus, übernommen. Grundlage für Mutirão im Wohnungsbau ist die Idee, gemeinsam eine Gruppe baugleiche Häuser zu errichten, wobei erst am Ende festgelegt wird, welche Familie in welches Haus einziehen wird. Die Arbeitskraft wird von den Mutirantes (zukünftige BewohnerInnen) geleistet; eine Trägerorganisation oder -institution stellt die Baumaterialien und leistet technische Unterstützung. Ein rotierender Fonds, in den die BewohnerInnen nach Fertigstellung der Häuser monatlich einen festgelegten Betrag einzahlen sollen, wird von einer neu zu gründenden Wohnungsbaugesellschaft eingerichtet. Aus ihm sollen Verbesse-

Die Autorinnen, Studentinnen verschiedener Fachrichtungen an den Universitäten von Berlin und Marburg, haben das hier ausgewertete Forschungsprojekt 1994 im Rahmen eines ASA-Studienaufenthalts in Fortaleza, Ce. durchgeführt. Der Projektvorschlag stammt von Kosta Mathèy von TRIALOG, die Betreuung der Arbeit vor Ort übernahm Yves Cabannes von GRET Urbano. Anschriften der Autorinnen:
Birgit Laue, Eschbaumstr. 24, 35085 Ebsdorfergrund, T: 06424-4671.
Paula Maria dos Santos, Paul-Linke-Ufer 17, 10999 Berlin, T: 030-6124487.
Teresa Parreira Vicente, Stubbenkammerster. 9, 10437 Berlin, T: 030-4441959.

Summary:

Mutirão is a traditional and collective form of self-help which has been adopted as part of the official housing policy in Brazil, and which has many advantages compared to individual efforts in shelter provision. Comparing three mutirão housing projects built in different periods and with different sponsorship, the authors evaluate potential and limitations of the policy in practice, taking the recent academic debate on the topic as a methodological guideline. They conclude, that the policy remains unsocial in respect to the division of the construction workload, does not exploit its full potential for participation in the decision making process, rarely provokes long term social mobilization, and cannot be considered a model for large scale replicability. However, for most of the participants concerned it represents the only possible access to home ownership, and thus is one valuable element within a more comprehensive housing policy.

rungsmaßnahmen an den Häusern und der Neubau weiterer Häuser finanziert werden.

In Brasilien sind unterschiedliche Formen von Mutirão anzutreffen, wobei im Bundesland Ceará, im Nordosten Brasiliens, Mutirão als vorherrschende Strategie zur Schaffung von Wohnraum für Familien unterer Einkommensgruppen in die Wohnungsbaupolitik aufgenommen wurde.

Mutirão in Fortaleza

In der Hauptstadt Fortaleza, welche etwa zwei Millionen Einwohner zählt, sind seit 1988 rund 10.000 Häuser im System des Mutirão geschaffen worden. 1992 waren 75 durch Mutirão geschaffene Wohnge-

biete registriert, 54 von ihnen in Trägerschaft der Landesregierung, 21 in Trägerschaft der Stadt Fortaleza. Ihre Verteilung in der Stadt zeigt die Karte 1.

Im Rahmen eines ASA-Aufenthaltes in den Monaten August bis Oktober 1994 in Fortaleza haben wir uns in drei dieser Wohngebiete über einen längeren Zeitraum aufgehalten und quantitative und qualitative Befragungen der BewohnerInnen durchgeführt. Dabei standen für uns folgende Fragestellungen im Vordergrund:

- Welche Besonderheiten weist das System Mutirão auf? Wie funktioniert das System?
- Wie ist die Qualität der Häuser?
- Handelt es sich um einen partizipativen Prozeß?
- Fördert Mutirão einen nachhaltigen Gemeinschaftsprozeß?
- Handelt es sich um einen partiellen oder umfassenden Ansatz zur Armutsbekämpfung?
- Ist Mutirão eine effiziente Lösung des Wohnungsproblems oder nur eine punktuelle Antwort für kleine Gruppen?

Der Begriff Mutirão hat seinen Ursprung in der Sprache der Tupi. Das Wort 'Mutirão' bedeutet "kostenlose Hilfe, die die ländlichen BewohnerInnen einander geben; Zusammenschluß aller, um in ihrem Gebiet eine Arbeit zu aller Nutzen durchzuführen, (...) bei diesen Arbeiten handelt es sich um Ernte, Pflanzung, Bau von Häusern" (Novo Dicionário Aurélio, 1992:1175).

Mutirao dos Três Núcleos da Barra

Lokalisierung des Gebietes: Stadtteil Barra do Ceará, an der Flußmündung des Rio Ceará.

Aus dem Mutirao resultierten drei Siedlungen (Núcleo da Leste, Núcleo do Planalto, Núcleo da Barra)

Ausschlaggebender Faktor für Mutirao: Vertreibung (Juli 1989) von Familien, die Anfang 1988 ein Dünengebiet besetzten

Trägerinstitution: Stadt Fortaleza

Anzahl der gebauten Häuser: 170

Kernhaus: 30 m² Grundfläche pro Wohneinheit, überwiegend zweigeschossige Doppelhäuser, 1 Wohnzimmer, 1 Schlafzimmer, 1 Küche, 1 Bad

Dauer des Bauprozesses: 5/8/11 Monate (je nach Núcleo)

Produktivität der Arbeit: 6,8/10/5,1 Häuser pro Monat (je nach Núcleo) bzw. 204m²/300m²/153m² pro Monat

Besitzverhältnisse: Land gehört der Stadt, nicht legalisiert

Familieneinkommen: Der Mehrheit der Familien Mehrheit stehen monatlich 0-1 Mindestlöhne zur Verfügung (1ML entspricht etwa 80 US\$)

Durchschnittliche Anzahl der BewohnerInnen pro Wohneinheit: 5 Personen

Die von uns gewählten Beispiele befinden sich an der Küste im Westen der Stadt, dem sogenannten *Grande Pirambu*. Der Beginn der Besiedlung dieser Region läßt sich bis in die 30er Jahre zurückverfolgen. Vor der Besiedlung handelte es sich um eine Dünenlandschaft mit Kokospalmen und Lagunen. Als Folge des Bevölkerungswachstums begann sich die besiedelte Zone vom Zentrum aus in Richtung Flußmündung auszuweiten. Die für unsere Untersuchung ausgewählten Wohngebiete (Três Núcleos da Barra, Goiabeiras, Pirambu) liegt der gleiche Problemerkonzentration zugrunde, gebaut wurde jedoch in verschiedenen Jahren und mit Unterstützung unterschiedlicher Trägerorganisationen. Einzelheiten zu den Beispielen sind in den Kästen erläutert.

Charakteristika des Mutirão

Obwohl Mutirão inzwischen auch in die offizielle Wohnungsbaupolitik aufgenommen wurde, handelt es sich in der überwiegenden Zahl der Fälle um einen Prozeß, der aus einem politischen Kampf heraus geboren wird. In allen drei untersuchten Fällen ging dem Wohnungsbauprogramm ein langes Ringen voraus, begleitet durch Landbesetzungen, Manifestationen, politische Forderungen und Mobilisierung der Bevölkerung. Dies bedeutet, daß ein Gemeinschaftsprozeß schon vor dem Baubeginn in Gang gesetzt worden war.

Unterschiedliche Auswahlkriterien liegen der Teilnahme an einem Mutirão zugrunde. So müssen z.B. die AntragstellerInnen Kinder haben und dürfen nicht mehr als ein festgelegtes Höchstinkommen beziehen (meist 2 Mindestlöhne).

Weitere Kriterien sind Obdachlosigkeit oder die Herkunft aus einer abgegrenzten Region.

Es wird in Gruppen an der Fertigstellung der Häuser gearbeitet. Die Organisation der Arbeit wird vor dem Beginn der Bautätigkeit in einer Abmachung festgelegt. Sie beinhaltet Vorgaben über die Anzahl der zu leistenden Stunden und einen

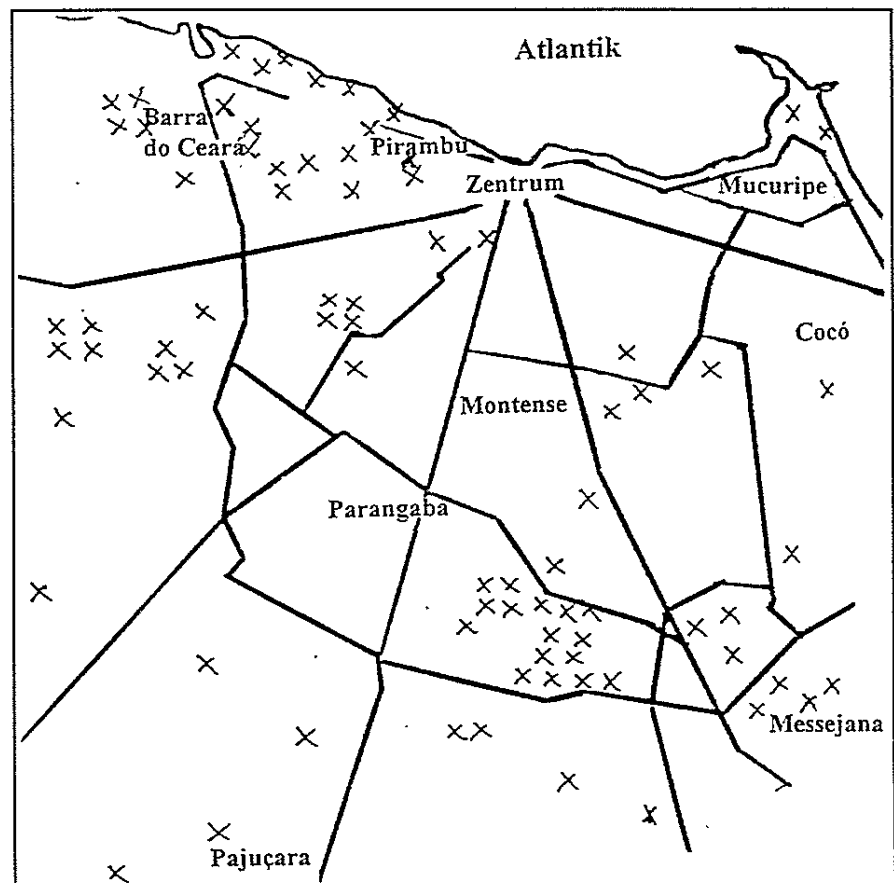
Bezahlungsmodus für die Arbeit der angestellten Maurer.

Mutirão läßt eine Arbeitsteilung zu

Das Bauen in einer Gruppe läßt es theoretisch zu, jedem Mitglied eine Arbeit zuzuteilen, die seinen bzw. ihren Fähigkeiten entspricht. Betrachtet man jedoch die Realität, werden Einschränkungen deutlich. Es zeigt sich, daß die Gruppen oft nicht heterogen genug sind, um wirklich alle Arbeitsbereiche mit den Fähigkeiten der Bauenden abzudecken. Neben den ausgebildeten Maurern arbeiten vornehmlich Frauen auf der Baustelle. Es handelt sich vielfach um körperlich schwere Arbeiten, deren Ausführung den Frauen oft sehr schwer fällt und körperliche Schäden hinterläßt. Trotz allem zeigt sich, daß für viele der Bau eines Hauses nur aufgrund der Arbeitsteilung möglich ist, da sie nicht in der Lage wären, alle anfallenden Arbeiten selbst auszuführen. Nur mit Hilfe der anderen gelingt es, ein Haus zu errichten.

Die Einheit Familie dient als Maß für die Verteilung der zu leistenden Arbeit

Bei der Organisation des Mutirão wird festgelegt, wieviele Arbeitsstunden jede Familie zu leisten hat. Dabei wird nicht



Karte 1: Lokalisierung der Mutiroes in Fortaleza

(Quelle: GRET, Fortaleza)

berücksichtigt, wieviele Mitglieder die Familie hat, wieviele von diesen anderswo beschäftigt und wie die finanziellen Bedingungen der Familie sind. So haben Familien, die aus alleinstehenden Müttern mit Kindern bestehen, die gleiche Arbeit zu leisten, wie Familien mit mehreren potentiellen Arbeitskräften. Daraus folgt, daß Ungerechtigkeiten bei der Arbeitsbelastung jedes Individuums auftreten. Jemand, der gut verdient, ist in der Lage eine Person zu bezahlen, die an seiner Stelle im Mutirão arbeitet. Wer jedoch wenig verdient, muß alle verlangten Arbeitsstunden selbst leisten und daher häufig seinen Beruf vernachlässigen oder gar aufgeben.

Das System des Mutirão hat Auswirkungen auf die Qualität der Häuser

Im Mutirão existiert ein Bauplan für das Haus, es stehen technische Beratung und professionelle Arbeitskräfte zur Verfügung. In einigen Fällen von Mutirão werden zuerst Modellhäuser errichtet, die den zukünftigen Bauenden die Möglichkeit geben, die Bauweise und das Endprodukt kennen zu lernen. Die Bautechniken werden erlernt und vervollkommen, so daß eine zunehmende Perfektion bei der Erstellung weiterer Häuser erreicht werden kann. Die Qualität der Konstruktion und vor allem der Erhalt der Bausubstanz ist besser in Häusern, die von den BewohnerInnen selbst errichtet worden sind, als bei gekauften Häusern, da eine andere, d.h. persönliche Beziehung besteht. Die drei untersuchten Fälle weisen Unterschiede in der Qualität der Konstruktion auf, in Abhängigkeit davon, wieviel Material zur Verfügung stand und wie die Projektbegleitung war. Der heutige Zustand der Häuser ist am besten bei den Häusern, die in verputztem Zustand übernommen oder gleich nach dem Erhalt verputzt worden sind. Bleiben Häuser über einen längeren Zeitraum in unverputztem Zustand, ist ein baldiger Verfall der Bausubstanz zu beobachten.

Die Beteiligung der Mutirantes an der Entscheidungsfindung ist begrenzt und für Manipulationen empfänglich.

Obwohl die Partizipation ein Grundprinzip des Mutirão gilt, weist sie in unseren Beispielen erkennbare Defizite auf; die Zielgruppe hatte kaum Mitspracherecht innerhalb des Planungs- und Entscheidungsprozesses. In einem Fall wurden die Regeln für die Bautätigkeit ohne die Beteiligten festgelegt, in allen drei Fällen war der Einfluß auf den Projektentwurf sehr eingeschränkt. Zu der Tatsache, daß oft keine Beteiligung vorgesehen und erwünscht war, kommt hinzu, daß die BewohnerInnen sich nach eigener Aus-

sage oft nicht fähig fühlten, eine technische Diskussion mit den Fachleuten zu führen. Dazu kam die ständige Angst, das Haus zu verlieren. Viele BewohnerInnen sagten, daß sie nicht den Mut hatten, Einwände gegen den Projektentwurf zu erheben aus Furcht, den Anspruch auf die Teilnahme am Projekt oder als Gruppe das ganze Projekt zu verlieren.

Da unsere Befragungen in die Zeit der Wahlkampagne fielen, konnten wir beobachten wie das Thema Mutirão ständig im politischen Disput verwendet wird. Es wird von Wahlkandidaten politisch ausgeschlachtet, Versprechungen werden gemacht und kleine Verbesserungsmaßnahmen als 'Lockvogel' während der Wahlkampagne durchgeführt.

Die Tatsache, daß die Grundstücke nicht im Grundbuch eingetragen sind, stellt einen weiteren Aspekt der Abhängigkeit

von der institutionellen Macht dar. Das Land bleibt im Besitz der Regierung und wird nicht an die Gemeinschaft oder die BewohnerInnen übertragen.

Das gemeinschaftliche Engagement durchläuft unterschiedliche Phasen während des Ringens um Wohnraum

In einer anfänglichen Phase, die sich von dem ersten Zusammentreffen der TeilnehmerInnen bis zum Beginn des Bauprozesses erstreckt, zeigt sich die Gemeinschaft allgemein vereint im gemeinsamen Kampf um die Wohnraumbeschaffung. Mit dem Beginn der Bauphase läßt tritt eine zunehmende Individualisierung ein, das gemeinschaftliche Engagement nimmt ab, um sich am Ende der Bautätigkeit häufig ganz aufzulösen. Das heißt, eine gemeinschaftliche Bewegung entsteht leicht, solange ein konkretes gemeinsames Ziel vorliegt (wie im Fall des

Mutirao das Goiabeiras

Lokalisierung des Gebietes: Stadtteil Barra do Ceará,

Ausschlaggebender Faktor für Mutirao: Familien waren durch Überschwemmungen obdachlos geworden, organisierten sich und besetzten das Gelände, welches später zur Bebauung freigegeben wurde.

Trägerorganisation: Caritas (kirchliche Organisation)

Anzahl der gebauten Häuser: 180

Kernhaus: Doppelhäuser mit je 36 m² Grundfläche, 1 Wohnzimmer, 2 Schlafzimmer, 1 Küche, 1 Bad

Dauer des Bauprozesses: 18 Monate

Produktivität der Arbeit: 10 Häuser pro Monat, 360 m² pro Monat

Besitzverhältnisse: Das Land gehört der Stadt, nicht legalisiert

Familieneinkommen: Die Mehrheit stehen monatlich zwischen 0-1 Mindestlohn zur Verfügung, (1ML entspricht etwa 80 US\$)

Durchschnittliche Anzahl der BewohnerInnen pro Wohneinheit: 4 Personen



Mutirão in Goiabeiras

Foto: Maria Silva

Bauens von Häusern oder der Errichtung eines Schulgebäudes). Es erweist sich jedoch als schwierig, eine Gruppe für ein umfassenderes Ziel zu mobilisieren, wie für den Kampf um bessere Gesundheitsbedingungen, Bildung und die Durchsetzung von Grundrechten.

Mutirão ist die Errichtung von Häusern und nicht eines Stadtteils

In der Projektplanung der Wohngebiete, sowohl von der COHAB (Wohnungsbaubehörde der Landesregierung) als auch der Stadt ist nur der Bau von Häusern vorgesehen. Unsere Beobachtungen und Aussagen der BewohnerInnen zeigen, daß drei, fünf bzw. sieben Jahre nach der Fertigstellung der Häuser noch immer grundlegende Infrastruktur fehlt. In allen drei Fällen sind weder die Straßenpflasterung noch das Abwassersystem fertiggestellt. Das Manko an Infrastruktur nach der Fertigstellung hat zur Folge, daß das Wohngebiet sehr bald den Charakter einer Favela annimmt. Erholungsraum, wie Plätze und Spielplätze sind für einen Stadtteil zwar häufig vorgesehen, werden meist jedoch nie errichtet. Es fehlt eine übergreifende Stadtentwicklungsplanung und die Abstimmung der einzelnen Projekte aufeinander. Somit handelt es sich beim Mutirão im Wohnungsbau um einen partiellen Ansatz, der nur die Schaffung von Wohnraum vorsieht und nicht um einen umfassenden Ansatz zur Armutsbekämpfung, da ergänzende Maßnahmen, wie Einrichtungen zur Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen oder der Gesundheitsversorgung nicht in die Projekte integriert werden. Sicherlich ist die Schaffung von Wohnraum ein wichtiger Bestandteil der Armutsbekämpfung, jedoch bleibt fraglich, ob die Errichtung lediglich eines Gebäudes den Anforderungen an Wohnen und menschenwürdigem Leben genügt.

Abschließende (ergänzende) Bemerkungen

Für uns stand am Anfang die Frage, ob Mutirão als eine empfehlenswerte Lösung für den sozialen Wohnungsbau angesehen werden kann. Für viele Familien mit geringem Einkommen stellt die Teilnahme am Programm die *einzig*e Möglichkeit dar, an ein Haus zu gelangen, da sie nicht über die nötigen finanziellen Mittel für den Kauf eines Hauses verfügen. Mutirão dagegen erlaubt, den geforderten finanziellen Beitrag durch Bereitstellen von Arbeitskraft zu ersetzen. Der Wohnungsbau in Mutirão allein ist aber nicht in der Lage, das Wohnraumdefizit zu bekämpfen. In Fortaleza fehlen

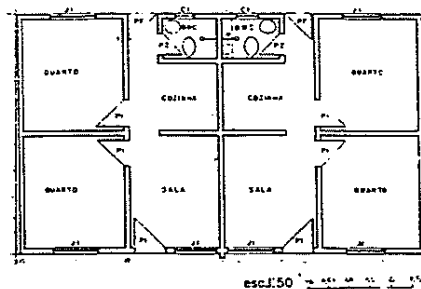
Mutirão do Pirambu, Wohngebiet der Cibresme

Kurzbeschreibung des Gebietes: Stadtteil Pirambu, das Wohngebiet ist ein Teil des Mutirão der Wohnungsbaugesellschaft von Pirambu
Ausschlaggebender Faktor für Mutirão: Mutirão resultiert aus der Besetzung eines Grundstücks neben der Möbelfabrik Cibresme
Trägerinstitution: COHAB (Wohnungsbaubehörde der Landesregierung)
Anzahl der gebauten Häuser: 116
Kernhaus: Zweigeschossige Reihenhäuser mit 30 m² Grundfläche pro Wohneinheit, 1 Wohnzimmer, 1 Schlafzimmer, 1 Küche, 1 Bad
Dauer des Bauprozesses: 17 Monate
Produktivität der Arbeit: 6,8 Häuser pro Monat, 204 m² pro Monat
Besitzverhältnisse: Land des Bundes, nicht legalisiert
Familieneinkommen: Die Mehrheit verdient 1-2 Mindestlöhne (1ML entspricht etwa 80 US\$)
Durchschnittliche Anzahl der BewohnerInnen pro Wohneinheit: 4,5 Personen

zur Zeit etwa 150.000 Wohnungen, die Produktivität der Konstruktion in Mutirão ist jedoch zu gering, um das Defizit annähernd zu bekämpfen.

Ein problematischer Aspekt beim Hausbau in Mutirão ergibt sich aus der Tatsache, daß es sich um einen rein manuellen Prozeß handelt, der zu zeitaufwendig ist, um dem zunehmenden Wohnungsproblem in großem Maßstab Abhilfe zu schaffen. Die Arbeit, die bei der Konstruktion in Mutirão geleistet werden muß, kostet lange Stunden und setzt voraus, daß die Mitglieder der bauenden Familie über genügend Freiraum verfügen, um neben ihrer Erwerbstätigkeit die Arbeitsstunden auf der Baustelle abarbeiten zu können. Zudem müssen die Bauenden ausreichende physische Kräfte besitzen, um die verlangte Arbeit zu leisten ohne Schäden davonzutragen.

Wir betonen aus den genannten Gründen die Notwendigkeit, neben der Form des Mutirão andere Möglichkeiten Wohnraum zu erhalten und zu schaffen, bzw. bereits vorhandene Konzepte zu verbessern für diejenigen, die nicht in Mutirão bauen können. Mutirão erachten wir als einen wichtigen Teil der Lösung des Wohnungsproblems, er darf jedoch nicht die einzige Konstruktionsform sein.



Grundriß eines Hauses im Wohngebiet Goiabeiras



Die fertiggestellten Häuser Planalto das Goiabeiras

Foto: Monaci B.Pinto

Squatting and Environment – the Example of São Paulo

Luis Renato Berezza Pequeno

Zusammenfassung
Dieser Beitrag macht die zahlreichen kritischen Umwelt-Effekte zum Thema, die durch die irregulären Siedlungen (favelas, loteamentos clandestinos) in São Paulo verursacht werden. Dies betrifft vor allem die Besetzung von öffentlichen Flächen, von Wasserschutzgebieten und von erosionsgefährdeten Hängen an der Peripherie von São Paulo. Der Autor beschreibt die Projekte der Stadtverwaltung, die 1988-92 zur Kontrolle und Sanierung solcher Favelas unternommen wurden und zieht eine Bilanz dieser Politik.

The city of São Paulo is one of the 38 municipalities composing the metropolitan region, which with its 15 million inhabitants is one of the largest "mega-cities" of the world. About 30% of the urban population is exposed to precarious conditions, earning less than three minimum salaries and living in so called corticos, favelas and loteamentos irregulares.

Unlike other Brazilian cities, widespread squatting in São Paulo is a relatively new phenomenon. However, the actual squatting process is characterized by an almost explosive growth of such settlements (see table 1).

Squatting can be seen under different perspectives, including some extreme ones: squatting as an "urban disease", as a starting point for migrants, as a physical expression of urban contradictions, as an "informal" area to be integrated into the "formal" city, etc.

Luis Renato Berezza Pequeno, Architect and Townplanner, was Architect at the Superintendence of Social Housing in São Paulo till 1993, currently he does his Master of Infrastructure Planning at the University of Stuttgart

Region	N. of favelas	Percentage	N. of families	Percentage
North	303	19.0%	24537	16.3%
South	738	46.4%	72771	48.4%
Southeast	326	20.5%	28614	19.0%
East	198	12.4%	23048	15.3%
Centre	27	1.7%	1482	1.0%
TOTAL	1592	100.0%	150452	100.0%

Source: Censo de Favelas de 1987, HABI, 1989

Table 1: Regional distribution of squat areas and families in São Paulo, 1987

Still another perspective is to see squatting as a cause of severe environmental degradation. This, because squatting in São Paulo actually takes place preferably on municipal land reserves, which have been set aside exactly because they seemed to be unsuitable for housing or other building activities. These land reserves are now invaded by those low income groups, who are unable to participate neither in the legal housing system, nor in the illegal land market, i.e. the "loteamentos clandestinos".

Risky location, complete lack of infrastructure, high residential and building densities and inappropriate land use are responsible for the severe environmental degradation, which takes place in some of these areas, particularly in those with vulnerable vegetation, soil and water conditions, like the borders of creeks and rivers or unstable slopes.

The actual master plan of São Paulo identifies the most frequent ecological damages caused by squatting, among which are: the loss of open and green space suitable for recreation, the degradation of locations with scenic value, water pollution, floods and erosion.

From a total of 3.200 hectares earmarked as a land reserve for social and recreational use, almost one third is already invaded by squatters. Moreover, there is almost no perspective to remove the irregular settlements, because most of them consist of permanent, brick-built

houses, and not of provisory huts like it used to be some time ago.

As far as water pollution is concerned, the situation is even more critical. In a recent survey, about 300 favelas with a total population of 130.000 have been located within São Paulo's most important water protection areas Guarapiranga and Billings. The large majority of these squatting areas is now provided with a regular water supply, however, practically none disposes of a proper sewerage system.

The number of favelas located in risky areas has risen drastically, too. Most frequent is the location on slopes, along creeks and rivers, on garbage landfills and on flood plains (see table 2). A particular problem area are the river banks, which frequently are undermined due to the blockage of the natural water flow through irregular garbage deposits.

Therefore, the left wing PT (Partido dos Trabalhadores) which won the municipal elections in 1988, initiated a new policy geared towards the social problems health, education, transport and housing.

The squatting areas occupying public land were considered with priority, and a program set up to promote the rehabilitation and regularization of these settlements. Within this policy, the right of land use was granted in some cases, in others the occupation could be legalized

and, if both was not possible, social housing was provided elsewhere. The technical infrastructure was implemented through private contractors or through self help schemes. In all these activities, the project tried to cooperate closely with the squatters, in order to ensure an unanimous and lasting solution.

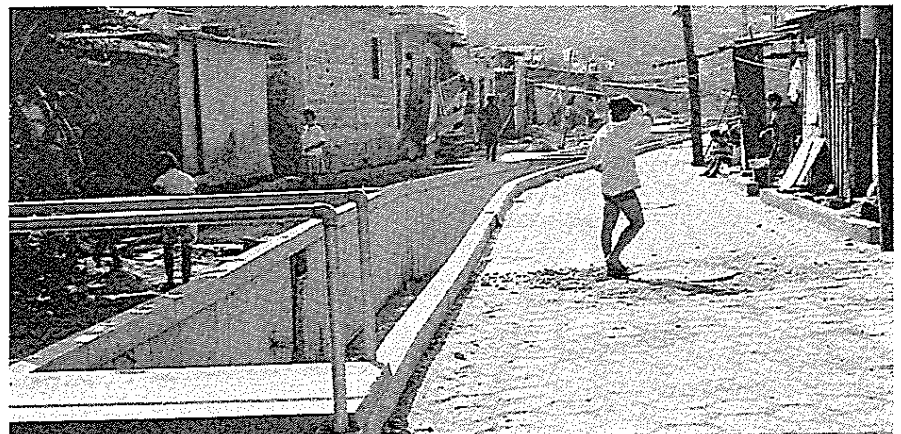
A Plan for Immediate Action established the technical guidelines for the program, which included some 240 favelas. In some cases, the relocation of houses was proposed, in others, the resettlement of the families was unavoidable, because it proved to be difficult to find another place in the already density populated squatting areas.

In those settlements located at steep slopes, the rehabilitation started with the demolition of extremely risky houses, others were repaired or stabilized. Also, all irregular landfills and garbage deposits were eliminated, so were those cultivations which effected negatively the stability of the slope. Sewers and drainage works were undertaken, and an appropriate vegetation like bamboo and grass was introduced, in order to prevent future erosion. After that, it was the responsibility of the squatter community to control the most vulnerable zones and to prevent their reoccupation.

The actions taken in squatting areas located along the rivers also included the removal of garbage, the replacement of risky huts and the planting of bamboo and other resistant species, to stabilize the river banks.

In general, the program concentrated on the implementation of infrastructure, avoiding the massive removal of houses. In this way, some 175 squatting areas were tackled from 1989 to 1992 and in addition to this, other social programs were initiated in the same and in other favelas.

However, about 60% of the original program was not concluded within the PT-administration 1988-92. After this, with



Squatter area before and after implementation of upgrading program (Foto: Robson Martins)

the election of 1992, urban policies took a neo-liberal course, which put an end to many of the social programs initiated before. The squatting rehabilitation program was interrupted and partly replaced by the "Programa Singapura", the main intention of which is to replace the self-built houses by industrially produced housing units.

However, the interruption of works together with the sensitive environmental situation in many squatting areas, requires immediate action in order to prevent possible disasters. In addition to this, the increasing scarcity of land for squatting puts more and more pressure on the existing settlements, where a rapid densification and verticalization is a common feature. Far from being under control, the environmental situation

tends to get even worse and the risk of collapsing houses is omnipresent, due to weak construction and foundation.

Therefore, the formulation of a control and upgrading policy for squatting in environmentally vulnerable areas, and particularly those located in the water protection zones of São Paulo, is indispensable for any municipal government, regardless its political direction. In this context, the 1988-92 experience could serve as a valuable pilot program, which demonstrated clearly the possible achievements, the difficulties and the limits of such a policy.

References:

Bonduki, N. (Editor), Andrade, C. and Rossetto, R., *Arquitetura e Habitação Social em São Paulo, 1989 * 1992*, São Paulo: Universidade de São Paulo, 1993.
 Pasternak Taschner, Suzana, *Squatter Settlements and Slums in Brazil: 20 years of Research and Policy*, in Oldrich, B. and Sandhu, R. (Editors), *Housing Poverty in the Third World: a Guide to Policy and Practice*, London: Zed Books, 1995
 Rolnik, R., Kowarick, L. and Somekh, N. (Editors), *São Paulo: Crise e Mudança*, São Paulo: Brasiliense, 1991.
 São Paulo, Município. *Secretaria de Bem Estar Social, Estudo sobre o Fenômeno Favela no Município de São Paulo*, HABI-COPED, mimeo, 1973.

Region	Boarders of creeks	Floatable areas	Steep slopes	Pronounced erosion
North	119 15.2%	87 17.0%	106 22.7%	71 18.4%
South	373 47.6%	218 42.6%	252 54.1%	184 47.8%
East	153 19.6%	95 18.6%	33 7.1%	65 16.9%
Southeast	135 17.2%	104 20.3%	70 15.0%	63 16.4%
Centre	3 0.4%	8 1.5%	5 1.1%	2 0.5%
Total	783	512	466	385
% of the total	49,2%	32,2%	29,3%	24,2%

Source: Censo de favelas de 1987, HABI, 1989

Table 2: Indicators of Urban precariousness, 1987

Die Ware Wohnung – Anmerkungen zu einer zukünftigen Wohnungspolitik

Peter José Schweizer, Wilson Pizza Junior

Summary

This extract from a more extensive paper outlines some general thoughts on housing policies in Brazil. 10 years after the extinction of the mighty "National Bank for Housing" (BNH), Brazil is back to "point zero", as the author argues, and badly in need of a new housing policy. This, however, should not consider "housing" primarily as a marketable good, as it happens now, but as a more significant issue, due to its important symbolic and existential values.

Es besteht kein Zweifel, daß die Wohnungsfrage völlig neu durchdacht werden muß. Dabei muß ein langer Weg zurückgelegt werden, wobei es vor allem wichtig ist, nicht die Erfahrungen der Vergangenheit zu vergessen. Es muß in diesem Zusammenhang gesagt werden, daß die Auflösung der Nationalen Bank für Wohnungsbau (Banco Nacional de Habitação / BNH) eine der abwegigsten Maßnahmen war, die es überhaupt gab. Dies hat zur Folge, daß Brasilien nun wieder am Nullpunkt angelangt ist, was die staatliche Wohnungspolitik und ihre Fähigkeit betrifft, die gegenwärtigen und zukünftigen Probleme in diesem Bereich zu lösen.

Der erste Schritt, der unverzüglich unternommen werden müßte, um eine qualitative Veränderung der Wohnungspolitik zu erreichen, wäre die Abschaffung des Oligopols im Bausektor, das durch das Wohnungs-Finanzierungssystem geschaffen und am Leben erhalten wurde, und das -wenn auch geschwächt- bis

Auszug aus dem Text "Casa, Moradia, Habitação", Rio de Janeiro, 1995. Übersetzung aus dem Portugiesischen: Eckhart Ribbeck

Peter José Schweizer ist freier Planer/Architekt in Rio de Janeiro und Berater internationaler Organisationen. Wilson Pizza Junior ist freier Architekt.

heute existiert. Um dies zu erreichen, müßten die Finanzierungsquellen direkt den eigentlichen Klienten -den wohnungssuchenden Familien unterer Einkommensgruppen- zugänglich gemacht werden. Dies würde sofort die Aktivitäten der großen Bauunternehmen in diesem Sektor beenden.

Die Bauunternehmen könnten und sollten sich andere Ressourcen suchen, um den Wohnungsbau für mittlere und höhere Einkommensgruppen zu betreiben, etwa in Kooperation mit den Privatbanken, wie im sogenannten "chilenischen Modell", das von Unternehmern und Politikern immer als Vorbild dargestellt wird. Was die unteren Einkommensschichten betrifft, so sollten diesen subventionierte Direktkredite zum Kauf eines Grundstücks oder einer Wohnung zur Verfügung gestellt werden, für neue oder alte Häuser, wo auch immer in der Stadt. Dies würde auch die Anzahl der spekulativ freigehaltenen Grundstücke, die in den brasilianischen Städten sehr hoch ist, erheblich reduzieren. Mit einem solchen Direktkredit könnte die Familie, in individueller oder kollektiver Selbsthilfe, sich auch ein Haus bauen.

Auf ganz ähnliche Art sind die Favelas entstanden, die heute das Ausmaß wahrer Städte angenommen haben, dies völlig durch eigene und gemeinsame Anstrengungen. Warum sollte dieses riesige menschliche Potential nicht auf reguläre Lösungen umgelenkt werden, die nicht von Beginn an als "Favelas" stigmatisiert werden?

Der zweite Schritt müßte zu einer institutionellen Neuorganisation der Regierung führen, um tatsächlich eine neue Wohnungspolitik zu formulieren und um die Faktoren zu beseitigen, die in den vergangenen Jahrzehnten die brasilianischen Städte zunehmend deformiert haben. Im Zentrum dieser neuen Wohnungspolitik müßten die Stadtverwal-

tungen stehen, die allerdings dafür besser ausgestattet werden müßten mit finanziellen Ressourcen, aber auch mit technischer und professioneller Unterstützung, um wirklich neue Wege im sozialen Wohnungsbau zu beschreiben.

Eine weitere Frage, die sich eine zukünftige Wohnungspolitik stellen muß, ist die nach der Funktion der Häuser oder Wohnungen. Heute ist die Wohnung nicht mehr nur Obdach und Heim für die Familie, sondern zunehmend auch Produktionsstätte. Dies gilt nicht nur für die höheren Einkommensschichten mit qualifizierten Berufen, die diese mit Hilfe moderner Kommunikationstechniken oft schon zuhause ausüben können; es gilt auch für die ärmere Bevölkerung, die zuhause Dienstleistungen anbietet, Handel treibt oder vielfältige Produkte herstellt, um sich ein mageres Einkommen zu schaffen oder dieses zu erhöhen. Auch von daher muß "das Haus" oder "die Wohnung" neu durchdacht werden. Dies gilt für die soziale und ökonomische Funktion des Hauses ebenso wie für den Entwurf, die Konstruktion und die rechtlichen Bestimmungen des Bauens.

Die nachfolgenden Schritte sollten sich darauf konzentrieren, dem "Markt" wieder die Rolle zuzuweisen, die ihm zukommt. Die neue brasilianische Gesellschaft, die sich gegenwärtig herausformt, muß sich wieder auf den Menschen konzentrieren und versuchen, dem Haus oder der Wohnung den symbolischen und existenziellen Wert zurückzugeben, den diese in der gesamten Menschheitsgeschichte innehatten. Das Haus, das heute vor allem als Ware mit einem bestimmten Marktwert gilt, muß wieder zu einem Bereich der individuellen Entfaltung werden, sei es im produktiven oder reproduktiven Bereich, und sollte wieder jene Lebensfreude vermitteln, die man nicht kaufen oder vermarkten kann.

Ebenso sollten wir wieder unverzüglich, auch im Bereich der Wohnungspolitik, den alten Grundsatz anerkennen: niemand kann so gut für Dich einkaufen wie Du selbst! Wenn man es ermöglicht, daß jeder Interessent Zugang zu einer Finanzierung hat und dabei selbst die Lösung bestimmen kann -etwa die Lage, Größe und Kosten des Hauses-, würde dies zu einem positiven Wettbewerb zwischen den Anbietern, und wahrscheinlich auch zu reduzierten Preisen führen. Auch in diesem Fall wäre das Haus oder die Wohnung zwar immer noch eine Ware, aber schon gäbe es dabei einen neuen Akzent, indem zumindest eine freie Auswahl besteht. Noch weiter weg vom "puren Markt" führen die individuellen oder kollektiven Selbsthilfe-Aktivitäten, die heute schon im informellen Wohnungsbau für untere Einkommensschichten eine so große Rolle spielen.

Die Begriffe "Haus" und "Wohnung" sind sehr allgemein und komplex. Diese Begriffe nehmen, wenn sie von den verschiedenen Spezialisten diskutiert werden, ganz unterschiedliche Inhalte an, etwa: die Konstruktion, die Finanzierung, die öffentlichen Maßnahmen, die rechtlichen Bedingungen, die städtebauliche Ordnung, etc. Aber die Bedeutung des "Hauses" geht noch weit darüber hinaus, leider ist jedoch eine solche "holistische" Analyse kaum möglich.

Der technologische Fortschritt hat den Markt vielfach von seinen institutionellen und anderen Beschränkungen befreit, aber der Markt seinerseits wächst nun derart, daß er der Gesellschaft die Regeln diktiert. Es gibt, wenn auch noch wenig verbreitet, eine wachsende Zahl von Kritikern, die auf die unakzeptablen Konsequenzen eines unkontrolliert wachsenden Marktes hinweisen. Im Rahmen dieser Anmerkungen mag es genügen, noch einmal zu betonen, daß die Markt-zentrierte Gesellschaft aus der Wohnung eine Ware macht, und die schlimmen Folgen dieser Praxis sind offensichtlich, dies auf individueller wie auch auf gesellschaftlicher Ebene.

Das Haus ist ein Festpunkt in der Welt oder besser: das Haus macht die Welt erst bewohnbar. Allerdings ist nicht zu erwarten, daß in der modernen Gesellschaft das Haus oder die Wohnung den Charakter einer Ware verliert, aber es wäre wichtig, daß das "Haus" nicht mehr ein bloßer Verkaufsartikel ist. Das Haus sollte wieder das werden, was es immer war: ein Obdach mit einer großen symbolischen und existenziellen Bedeutung.

M. Einsele E. Gormsen
E. Ribbeck R. Klein-Lüpke (Hrsg.)

Schnell- wachsende Mittelstädte in Mexiko

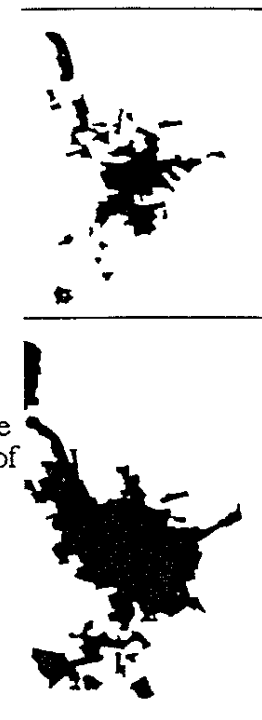
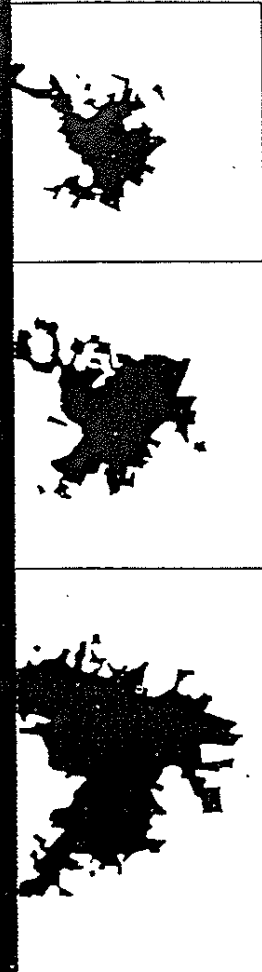
Ciudades en Expansión

Forschungsbericht

Städtebauliches Institut
Universität Stuttgart

Forschungsbericht zum Phänomen der raschen "Vergroßstädterung" mexikanischer Mittelstädte. Der Bericht enthält systematische Erhebungen und Analysen des städtischen Wachstums und Strukturwandels in sechs Städten im Zeitraum 1970-1990 (Orizaba, Aguascalientes, Queretaro, Veracruz, Puebla und Culiacan). 1995, ca. 330 S. mit zahlreichen Photos u. Karten, DM 48.-

Zu beziehen über:
Universität Stuttgart
Städtebauliches Institut
SI-Bibliothek
Keplerstr.11
70174 Stuttgart
Tel.: 0711/ 121 3347
Fax.: 0711/ 121 3325
oder
Universität Karlsruhe
Lehrstuhl für Städtebau
und Entwerfen
Prof. Dipl. Ing. Martin Einsele
Kollegiengebäude am Ehrenhof
Postfach 6980
76049 Karlsruhe
Tel.: 0721/ 6082170-71



Stadtplanung in Brasilien Grundlagen und Kontrollmöglichkeiten

Alexander Harth

Die folgende Übersicht ist das vorläufige Ergebnis der Einarbeitung in das brasilianische Planungsrecht. Es sollen auf der einen Seite die wesentlichen Instrumente mit Vor- und Nachteilen, dargestellt werden. Auf der anderen Seite sollen die Möglichkeiten aufgezeigt werden, die der Gesetzgeber vorgesehen hat, Planungen auf ihre Rechtmäßigkeit und Sinnhaftigkeit, besonders im Hinblick auf Umweltfragen – auch unter Beteiligung der Öffentlichkeit – zu kontrollieren. Ausgangspunkt der Betrachtungen ist die brasilianische Verfassung aus dem Jahre 1988 (CF88)¹. Damals wurde in Brasilien nach über 20jähriger Diktatur die Demokratisierung der Verwaltung eingeleitet. So legt die CF88 erstmalig fest, daß Angelegenheiten 'von lokalem Interesse'² ausschließlich von den Municípios, d.h. den Kommunen³, selbst zu regeln sind. Darüber hinaus ist diese kleinste Verwaltungseinheit berechtigt, Ergänzungen zu Bundes- und Landesgesetzen oder vorgegriffene Regelungen zu erlassen, 'wo es nötig ist'⁴.

Die Rechte der Gemeinden

Der Verfassungsgeber hat mit der CF88 einen völlig neuen Weg in der brasilianischen Rechtsgeschichte beschritten. In dem umfangreichen Werk wurden Regelungen getroffen, die in anderen Ländern Spezialgesetzen überlassen wurden: so

Der Autor ist vom Deutschen Entwicklungsdienst –DED– als Stadtplaner dem "Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM –" in Rio de Janeiro für 2 Jahre zugeordnet. Dieses "Institut für Kommunalverwaltung" soll als Nicht-Regierungs-Organisation bei der Grundlagenarbeit für bürgernahe und umweltfreundliche Stadtplanung vorrangig in kleineren und mittelgroßen Kommunen unterstützt werden. Kontaktadresse: Alexander Harth, Avenida Portugal 286/301, 22291-050 Rio de Janeiro.

English Summary

Once the military dictatorship was overcome after two decades, urban planning legislation in Brazil was reformed in 1988. Compared to other countries – even in Europe and North America – the legal provisions are optimal and include progressive aspects such as ecological safeguards, public participation, and an integrated approach. The main planning instrument is the *Plano Diretor*, which overcomes many limitations of conventional master plans. However, only few of the positive opportunities filter down into day-to-day practice, and if they do the effect tends to be locally restricted and may be reversed in the following electoral period. The reasons for this limitation include a high number of competing if not contradicting laws, lacking implementation guidelines, the short election periods of only 4 years, the unchallenged power and authority of the mayor's position, and – last not least – widespread corruption.

gibt es z.B. wenige Verfassungen, die – wie die CF88 – festlegen, daß Informationen von privatem oder allgemeinem Interesse von den Behörden dem Bürger mitgeteilt werden müssen⁵.

Das brasilianische Grundgesetz von 1988 enthält, insbesondere auch für den Umweltsektor und zu den Bürgerrechten, umfangreiche programmatische Aussagen, die man 'beredsam'⁶ nennen könnte. Deren Umsetzung wird allerdings teilweise an Ausführungsgesetze gebunden, die bis heute nicht verabschiedet sind (s.u.). Allein in Artikel 225, in dem die umweltpolitischen Programmpunkte niedergelegt sind, sind vier Gesetzesvorbehalte enthalten, die noch nicht erfüllt sind.

Ein weiteres Problem bei der Umsetzung der vielfältigen Normen in die Praxis stellen auch die unbestimmten Rechtsbegriffe dar ('Wohlbefinden der Bevölkerung', 'soziale Funktion', 'ökologisch ausgeglichen', 'Lebensqualität') die durch Praxis oder Rechtsprechung bis heute wenig mit Inhalt gefüllt sind.

Zum Nachteil für eine kontinuierliche städtebauliche Entwicklung der Kommu-

nen hat die neue Verfassung – vielleicht ganz bewußt⁷ – nicht die gewünschte Klarheit in der Aufgabenverteilung gebracht; das Zuständigkeits-Chaos zum Nachteil der Kommunen aus der Zeit vor 1988 besteht weiter. Es gibt weiterhin eine Vielzahl von Aufgaben, für die die gemeindliche, bundesstaatliche oder Bundes-Zuständigkeit nicht klar geregelt sind. Dazu gehören so wichtige Bereiche, wie Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Gesundheitswesen, öffentlicher Personennahverkehr. Ein Umstand, der leider häufig als Begründung für die Untätigkeit der Verwaltungen vorgeschoben wird, zu Kompetenzgerangel und gegenseitigen Schuldzuweisungen führt oder als Vorwand dient, sich Verantwortung vom Leibe zu halten.

Eine weitere wichtige Neuerung durch die CF88 ist die Verteilung der Steuereinnahmen – eine wichtige Grundlage für die Handlungsfähigkeit der Kommunen. Die CF88 sieht erstmalig eine eigenständige Steuer der Kommunen als deren Einnahmequelle vor, und zwar die bedeutsame Gebäude- und Grundstückssteuer (IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbana)⁸. Die einzige weitere Kommunalsteuer ist

die indirekte Abgabensteuer (ISS – Imposto Sobre Serviços). Alle anderen Steuereinnahmen stammen aus der Verteilung von Bundessteuern. Über die damit verbundenen Probleme wird weiter unten noch zu sprechen sein.

Kommunale Entwicklungsplanung

Zentrales Instrument zur Steuerung der kommunalen Entwicklung ist der *Plano Diretor*⁹. Nur seine Grundstruktur wird in der CF88 festgelegt. Die Vorgaben des Verfassungsgebers lauten:

'Die Politik der städtischen Entwicklung wird von der kommunalen öffentlichen Gewalt nach den gesetzlich festgelegten generellen Richtlinien ausgeführt und hat zum Ziele, die vollständige Entwicklung der sozialen Funktionen der Stadt zu ordnen und das Wohlergehen ihrer Bewohner sicherzustellen.

§ 1: Zwingend für Städte mit über 20.000 Einwohnern ist ein vom Kommunalparlament zu verabschiedender Leitplan (Plano Diretor), der das grundlegende Instrument der städtischen Entwicklungs- und Ausdehnungspolitik darstellt.'

Darüber hinaus findet man in Artikel 29, XII noch einen Hinweis für das Aufstellungsverfahren das Plano Diretor:

Bei kommunalen Planungen findet eine Zusammenarbeit mit 'Verbänden oder Vereinen von örtlicher Bedeutung' (associações representativas.)¹⁰ statt (s.u.).

Über die oben genannten Bedingungen hinaus gibt die Verfassung keine Festlegungen zu Inhalt oder Aufstellungsverfahren des kommunalen Entwicklungsplans. Den Ablauf des Verfahrens regelt die Kommune in ihrer Kommunalverfassung, der "Lei Organica" (CF88, Art. 29). Jedes Município ist deshalb in der Lage, Aufstellungsverfahren und Planinhalte den örtlichen Bedürfnissen im Detail anpassen.

Die Kommunen bedienen sich bei der Erstellung ihrer Entwicklungspläne im allgemeinen einer Reihe lokaler Gesetze, die sie, häufig zusammen mit dem Plano Diretor, für ihren Bereich verabschieden. Die wichtigsten sind:¹¹

- Ein Gesetz über die Parzellierung des Stadtgebiets¹² liefert die öffentlich rechtliche Grundlage, bebaute Bereiche und Erweiterungszonen als städtische Zonen vom Außenbereich zu trennen. Diese Trennung zwischen städtischer Zone und Außenbereich ist z.B. die zentrale Voraussetzung für die Erhebung der

genannten Gebäudesteuer – IPTU – (s.u.). Das Bundesgesetz 6.766/79¹³ legt den Rahmen hierfür fest. Es werden sowohl Bereiche, auf denen die städtische Entwicklung der kommenden Jahre stattfinden soll, wie auch Problembereiche ausgewiesen. Wichtige Einschränkungen für die kommunale Entwicklung wie Wasserschutzzonen, Flächen von denen Gesundheitsgefährdungen ausgehen oder besonders steiles Gelände werden in den Plan aufgenommen.

- Auch das Gesetz zur Ausweisung von Nutzungszonen (*Lei de Zoneamento*) wird als Ortsrecht verabschiedet. Es enthält Grundlagen über Art und Maß der baulichen Nutzung, sehr ähnlich der Bauleitplanung nach deutschem Recht – einschließlich der festgelegten Nutzungskategorien. Auf der Grundlage dieses Gesetzes können darüber hinaus sowohl Festsetzungen über die Stadtsilhouette (Gebäudehöhen), wie auch für den Umweltschutz bzw. gegen Umweltverschmutzung aufgenommen werden. Für größere Industrieansiedlungen in umweltgefährdeten Bereichen verlangt ein Bundesgesetz¹⁴ die Abstimmung zwischen der Kommune und den übergeordneten Behörden.

- Das Ortsrecht über Grundstücksteilungen (*Lei sobre Loteamento*) enthält die Grundlage für öffentlich- wie privatrechtliche Festsetzungen im Bereich der Grundstücksteilung. Es besteht u.a. die Möglichkeit zur Aufteilung und Zusammenfassung von Grundstücken oder zur Festsetzung von Erschließungsstraßen.

- Die kommunale Bauordnung (*Lei de Edificações* oder *Código de Obras*) enthält technische Kriterien – öffentlich-rechtliche und privatrechtliche –, wie Gebäudeabstände, Vor- und Rücksprünge von baulichen Anlagen. Die Festsetzungsmöglichkeiten überlagern sich teilweise mit dem Gesetz zur Ausweisung von Nutzungszonen.

Autonomie oder Absolutismus?

In dem *Plano Diretor* werden in der Regel noch weitergehende, für die Entwicklung der Kommune wichtige Festsetzungen, wie Maßnahmen im Bereich der Wasser- und Entsorgung, der Schulentwicklung oder über den Ausbau des gemeindlichen öffentlichen Verkehrsmittels, die Höhe der Gebäudesteuern oder Einnahmegerichtspunkte bis hin zum Einsatz der Haushaltsmittel getroffen.

Der Plan wird von der Kommune in eigener Verantwortung aufgestellt und von der Gemeindekammer als Ortsrecht be-

schlossen. Eine Prüfung auf mögliche rechtliche oder sachliche Mängel sieht die CF88 nicht vor. Eine Überprüfung der Planungen kann sich ein brasilianischer Kommunalpolitiker schwer vorstellen. Dies gehört nach hier herrschender Meinung zu dem gerichtsfreien behördlichen Ermessen der Kommune, bei der eine 'Prüfung' durch die Gemeindekammer eine ausreichende Kontrolle darstellt. Eine Kommunalaufsicht durch eine übergeordnete Behörde ist in Brasilien nicht bekannt. *Plano Diretor* wird also am besten als 'verbindlicher kommunaler Entwicklungsplan' definiert.

Die an dem Beispiel des kommunalen Entwicklungsplanes dargestellten weitreichenden und keiner Aufsicht unterliegenden Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen sind im Hinblick auf zwei weitere Gesichtspunkte besonders erwähnenswert.

1. *Der Prefeito Municipal*, d.h. der Bürgermeister, ist die zentrale Persönlichkeit der Kommunalpolitik. Er kann während seiner Amtszeit, die Entwicklung seiner Kommune weitgehend eigenständig bestimmen. Als gewählter Vertreter seiner Kommune ist er nicht nur mit sehr weitgehenden Kompetenzen in der Ausgestaltung der örtlichen Politik ausgestattet, sondern gleichzeitig auch 'Herr' der Verwaltung, der hinsichtlich der Anstellung, Entlassung oder Umsetzung seiner Mitarbeiter kaum von seiner Gemeindekammer oder gar von einer Aufsichtsbehörde abhängig ist. Die Kommunalparlamente haben nur geringe Durchsetzungsmöglichkeiten, und sind von den Interessen ihres Bürgermeisters abhängig.

Wie auch vor 1988 ist es dem obersten Repräsentanten einer Kommune nicht möglich, direkt im Anschluß an seine Amtszeit von 4 Jahren erneut für eine weitere Amtszeit zu kandidieren. Da sicher ist, daß in der folgenden Wahlperiode eine andere Person und damit wahrscheinlich auch eine andere Partei die Führungsposition in der Kommune einnehmen wird, ist eine kontinuierliche Entwicklung über eine Amtszeit hinaus in Brasilien nur schwer zu verwirklichen.¹⁵ Wenn es gelingt in vier Jahren den *Plano Diretor* mit richtungsweisenden Inhalten aufzustellen und von der Kammer beschließen zu lassen, bedeutet dies eine Leistung, die nicht selbstverständlich ist.

2. *Die Verwaltungsstruktur* mit dem übermächtigen Präfekten an ihrer Spitze provoziert den Wechsel der führenden Kommunalbediensteten mindestens mit jeder Wahlperiode. Dies führt zwangsläufig zu Klientelismus und nicht selten begrenzter

Kompetenz der Mitarbeiter. Den neuen Mitarbeitern bleibt wenig Zeit, sich in die vielfältigen Verwaltungsaufgaben einzuarbeiten. In der Folge treten häufig erhebliche Defizite in der Umsetzung von Rechten und Pflichten der Verwaltung auf. Es fehlt bei den Verwaltungsangestellten an grundlegender Rechtskenntnis und deren Auslegung und damit die Durchsetzungsfähigkeit. Hinzu kommt die mangelhafte Bezahlung der Bediensteten, die sie externen Interessen besonders leicht zugänglich macht.

Im Landesinneren von Brasilien wird es von einflußreichen Bürgern nicht selten als selbstverständliches und ihrer Stellung gemäßes Gewohnheitsrecht angesehen, keine oder nur stark reduzierte Steuern zu zahlen. Es ist kaum zu erwarten, daß es einem neugewählten Bürgermeister gelingt, dieses 'Gewohnheitsrecht' zu durchbrechen. Dies gilt in besonderem Maße für die einzige und deshalb besonders wichtige kommunale Grundstück- und Gebäudesteuer IPTU, die wegen komplizierter rechtlicher und kommunalpolitischer Umsetzungsprobleme der Bürgermeister nur mit Unterstützung von qualifizierten Mitarbeitern durchsetzen kann. Das vielfach noch unvollständige Grundstücks-Kataster erleichtert zusätz-

lich es, diese Steuern zu umgehen. Enorme Steuerbußen sind deshalb gerade in kleineren, abgelegenen Siedlungsbereichen eher der Normalfall.

Bundessteuern werden in Brasilien häufig nach Gutdünken, in Verrechnung gegen andere Vorteile, oder nach den persönlichen Neigungen der Bundesbürokratie an die Kommunen verteilt. Daß Bürgermeister persönlich in die Hauptstadt Brasilia fahren müssen, um für die fälligen, ihrer Gemeinde zustehenden Beträge zu bitten, evtl. buchstäblich zu erkaufen, gilt nicht als ungewöhnlich. So wird verständlich, daß Kommunen wegen des Ausbleibens legaler Zuweisungen aus der Bundeskasse tatsächlich nicht in der Lage sind, ihnen obliegende Aufgaben zu erfüllen. Finanzmangel erschwert erheblich die systematische Umsetzung von längerfristigen Entwicklungs-Strategien. Dies erklärt die oftmals geringen Durchsetzungsmöglichkeiten von gesetzlichen Verboten oder kommunalen Planungen.

Umweltschutz

In Artikel 225 als Teil des Kapitels über die Sozialordnung schreibt der Verfassungsgeber sein *umweltpolitisches Programm* fest. Der einleitende Grundsatz

lautet: 'Alle haben das Recht auf eine ökologisch ausgeglichene Umwelt, ein Gut, das dem Volk zum Gemeingebrauch zusteht und welches wesentlich für eine gesunde Lebensqualität ist. Die öffentliche Gewalt und die Allgemeinheit sind verpflichtet, es für gegenwärtige und künftige Generationen zu schützen und zu erhalten.'

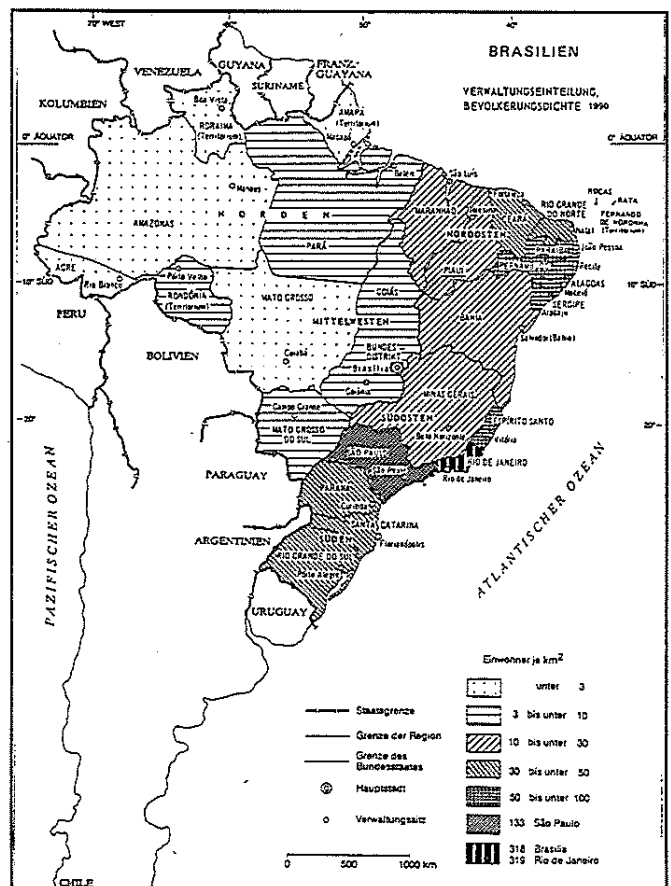
Daraus ergeben sich Rechte und Pflichten für die öffentliche Gewalt, die in dem gleichen Artikel niedergelegt sind:

- ökologische Prozesse zu schützen oder wieder herzustellen;
- Unternehmen zu überwachen, die mit genetischem Material arbeiten;
- Schutzgebiete auszuweisen;
- für Projekte mit erheblicher Auswirkung eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen (s.u.)
- Umgang mit Substanzen zu kontrollieren, die Gefahr für Leben und Umwelt zur Folge haben können;
- Umwelterziehung zu fördern;
- Fauna und Flora zu schützen;
- Aktivitäten verhindern, die Tiere vernichten oder grausamer Behandlung aussetzen.

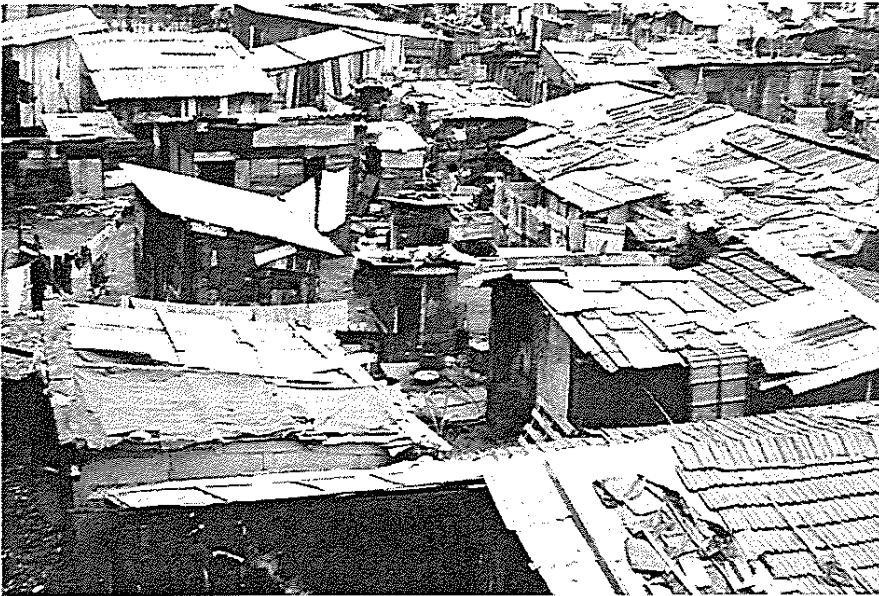
Weitere Paragraphen dieses Artikels enthalten Aussagen über:



Die Bevölkerung der größeren Städte Brasiliens im Jahre 1907. (Quelle: Anuário Estatístico do Brasil, 1991)



Verwaltungseinteilung und Bevölkerungsdichte von Brasilien im Jahre 1990 (Quelle: Stat. Bundesamt 1991)



Unkontrolliertes Stadtwachstum in Sao Paulo

(K. Mathéy)

- Ausbeutung von Bodenschätzen,
- Strafandrohung für Aktivitäten, die die Umwelt schädigen,
- einige besonders schützenswerte Regionen des Landes werden benannt und
- den Grundsatz, daß die Erlaubnis zur Errichtung von Atom-Fabriken, eines besonderen Gesetzes bedarf.

Als nicht zu bebauende Bereiche (Außenbereiche nach deutschem Recht) sind die *zonas rurais* (ländlichen Zonen) definiert einschließlich der landwirtschaftlichen Flächen.

Auch in der Landwirtschaftspolitik werden Umweltgesichtspunkte ausdrücklich berücksichtigt. Die CF88 enthält in ihrem Kapitel über die Landwirtschaftspolitik für den Umweltbereich folgende Aussage:¹⁶

'Das Landeigentum erfüllt seine soziale Funktion, wenn es gesetzlichen Kriterien und Anforderungen entsprechend, folgende Bedingungen erfüllt: ... 'angemessener Gebrauch der verfügbaren natürlichen Hilfsquellen und Erhaltung der Umwelt'

Die institutionelle Struktur der Umweltpolitik ist bundeseinheitlich durch das 'nationale Umweltsystem' SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente¹⁷) geregelt. Seine wichtigsten Organe sind der nationale Umweltrat, der oberste Umweltrat und das Institut für Umwelt und erneuerbare Ressourcen.

Der Nationale Umweltrat (CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente) ist das beratende und beschlußfassende

Organ. Die Aufgabe des CONAMA ist es, Richtlinien und Regierungspolitik im Zusammenhang mit Umweltfragen zu bearbeiten und vorzuschlagen, wie über Zuständigkeiten, Normen und Kriterien der Umweltkontrolle zu beraten.

Die Aufgabe des Obersten Umweltrates (CSMA – Conselho Superior do Meio Ambiente) ist es, den Präsidenten bei der Formulierung der nationalen Umweltpolitik zu unterstützen. CONAMA untersteht dem CSMA. In diesem Beratungsorgan sind neben den Bundesministern, drei Bundesabgeordnete und fünf Vertreter von Nicht-Regierungs-Organisationen vertreten.

Das Institut für Umwelt und erneuerbare Ressourcen (IBAMA – Instituto Brasileiro do meio Ambiente e dos recursos naturais renováveis) ist die wichtige Ausführungs- und Umsetzungsbehörde des Systems. Als selbständige juristische Person des öffentlichen Rechts mit eigenständigem Verwaltungshandeln ist IBAMA damit beauftragt, die nationale Umweltpolitik umzusetzen und zu überwachen. IBAMA hat Zweigstellen in allen Bundesländern und in größeren Städten. Sie wird von vielen Kommunalverwaltungen und der Bürgerschaft nicht ganz ohne Mißtrauen beobachtet, weil sie sich mit nicht immer überzeugender Fachkompetenz selbst in Fragen von ausschließlich lokaler Bedeutung einmischte und so evtl. wichtige kommunale Entscheidungen verzögert. Auch hier spielt das Problem der nicht eindeutig geklärten Zuständigkeiten zwischen Bundes-, Landes- und der lokalen Verwaltungsebene eine zentrale Rolle.

Bürgerbeteiligung

Eine wichtige Vorgabe der CF88 für die Aufstellung kommunaler Planungen ist die Forderung nach der Beteiligung 'Verbände oder Vereine von örtlicher Bedeutung'. Die Entscheidung darüber, welche Voraussetzungen diese Vereinigungen zu erfüllen haben und über die Art der Beteiligung bleibt den Gemeinden überlassen, die die Modalitäten in ihrer Ortsverfassung festlegen.

Viele Kommunen haben nach Jahren der Diktatur Probleme, örtliche Verbände oder Vereine als berechtigte Gesprächspartner bei gemeindlichen Entscheidungen einzubeziehen. Allerdings gibt es auch Kommunen, besonders die größeren Städte, die die 'Zivilgesellschaft'¹⁸ dazu nutzen, sich auf der Ortsebene Rückendeckung für kritische Entscheidungen zu sichern. Diese Art der Zusammenarbeit funktioniert gut in Städten mit stabilen Stadtteil-, Anwohner- oder Bürgerverei-



Denkmalschutz in historischen Städten von Minas Gerais

(K. Mathéy)

nigungen. Hindernisse stellen sowohl die Behördengläubigkeit der unteren Bildungsschichten dar, wie auch der relativ geringe Anteil von Bürgern, die zu einer qualifizierten Mitarbeit Willens und in der Lage sind.

Ein zusätzliches Problem, das vorrangig für die kleineren Kommunen im Landesinneren gilt, wird in folgedem Zitat¹⁹ beschrieben: *'Die Schaffung wirksamer Beteiligungsinstrumente auf kommunaler Ebene begegnet in Brasilien auch dem speziellen Problem, daß die teilweise chaotische Ausübung unternehmerischer Aktivitäten in den letzten Jahrzehnten zu einem vielleicht nirgendwo sonst in dieser Form existierenden 'wirtschaftlichen Normamentum' geführt hat. Bei der Volkszählung von 1980 wurde festgestellt, daß ca. 40% aller Haushalte weniger als 2 Jahre bestanden. Eine solche 'Wohnsitzrotation' verhindert das Entstehen eines lokalen Gemeinschaftsbewußtseins und verstärkt die Gleichgültigkeit gegenüber der heimischen Straße, dem Bezirk und der Kommune.'*

Die Verteilung der Kompetenzen

Das Problem nicht ausreichend geregelter Zuständigkeiten wird bei **Umweltverträglichkeitsprüfungen** – UVP – besonders klar. Diese Prüfungen sind seit 1981 gesetzlich verankert²⁰. Die CF88 hat die Kriterien von 1981 übernommen und sieht die UVP, für die 'Verwirklichung von Vorhaben oder Aktivitäten, die eine erhebliche Verschlechterung der Umwelt hervorrufen können.'²¹ zwingend vor. Der Nationale Umweltrat, CONAMA, hat 1986 in einer Resolution²² jene Vorhaben aufgelistet, für die diese Definition zutrifft. Diese reichen von Häfen über Kraftwerke bis zu Holzausbeutungen über 100 ha oder Stadterweiterungen über 1000 ha.

Die Bundesbehörde IBAMA hat die Zuständigkeit für 'alle Aktivitäten und Maßnahmen mit beträchtlichen Umweltauswirkungen von nationaler oder regionaler Bedeutung'²³. Dagegen sieht die Verfassung vor, daß alle Angelegenheiten von 'lokalem Interesse' (s.o.) von den Kommunen in eigener Zuständigkeit zu regeln sind. Weitere Institutionen, die Ansprüche auf Zuständigkeit anmelden, sind die Umwelträte der Bundesländer²⁴. Als Ergebnis beginnt bei schwierigen Entscheidungen das beschriebene Kompetenzgerangel, währenddessen kritische Projekte errichtet und in Betrieb sind, ohne daß eine Prüfung zum Abschluß gebracht worden ist.

Große Hoffnungen wurde von Umweltschützern auf die 'Kommunalen Umweltschutzräte' (CONDEMA – Conselho

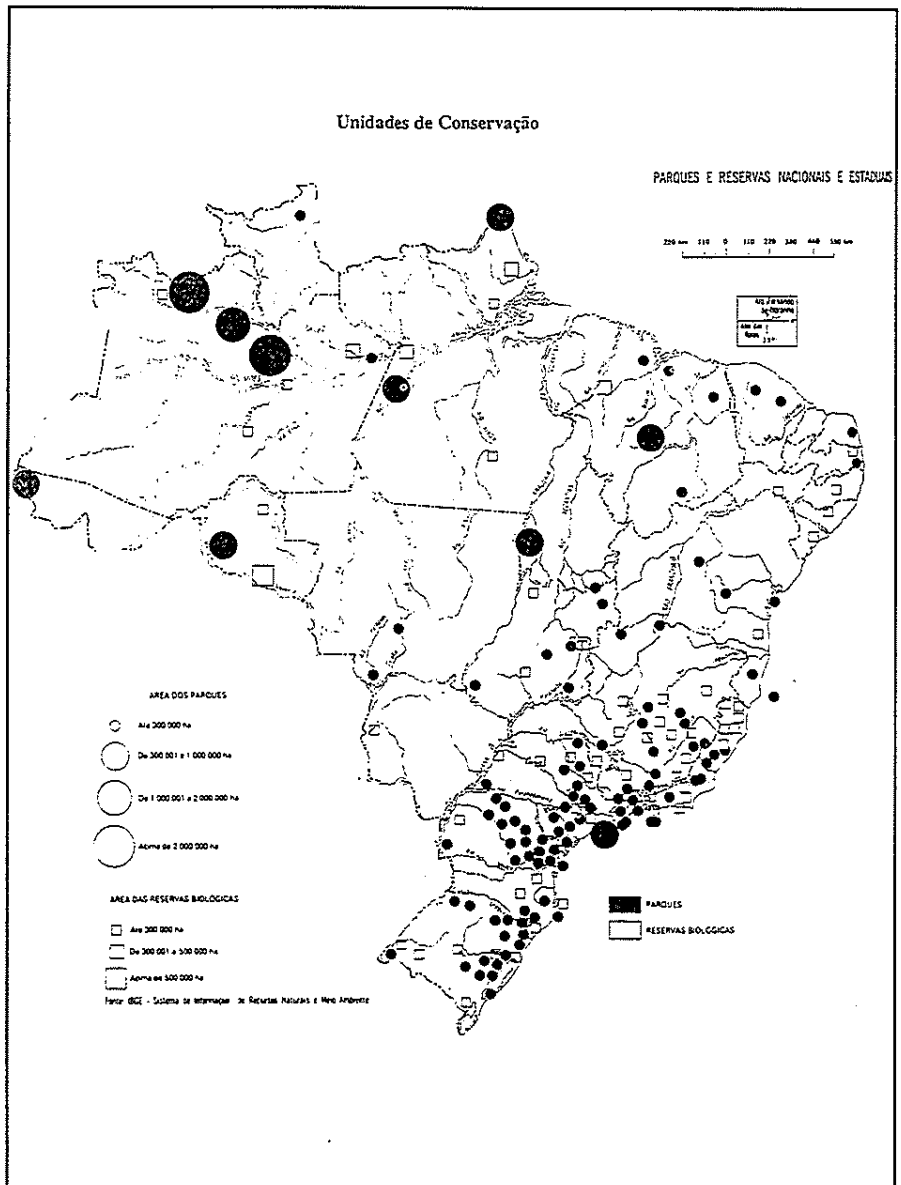
Municipais de Defesa do Meio Ambiente) gesetzt. Eine Verpflichtung diese aufzustellen ist in vielen Landesverfassungen bereits verankert.

Die Umweltschutzräte

Wenn demokratische Beteiligung der Zivilgesellschaft an Planungsprozessen gewünscht ist, ist es grundsätzlich richtig, die örtliche Öffentlichkeit systematisch an

Das brasilianische Bundes-Umweltministerium hat 1993 in einem Rahmen-Leitfaden²⁵ Vorschläge für den Aufbau und die Aufgaben der Umweltschutzräte auf kommunaler Ebene veröffentlicht. Dieser schlägt die Besetzung des Rates wie folgt vor:

- Vertreter der Kommunalkammer,
- Vertreter der Verwaltung,
- Feuerwehr / Forstpolizei,
- Umweltorganisationen,



Naturschutzgebiete des Staates und der Länder Brasiliens (Anuário Estadístico 1992)

zu fällenden Entscheidungen im Umweltsektor zu beteiligen, und damit die notwendige Transparenz herzustellen. Es scheint auch wichtig, daß es eine Anlaufstelle außerhalb der Verwaltung gibt, an die sich die Bürger mit Fragen zu Umweltproblemen wenden können. Nicht ganz leicht ist es allerdings, die Zusammensetzung und die Aufgaben dieser Räte sinnvoll zu definieren.

- Gewerkschaften;
- Bürgervereinigungen,
- Vertreter von Schulen und sonstigen
- Bildungseinrichtungen.

Die Umweltschutzräte sollen nach den Vorstellungen des Ministeriums ein Beratungsorgan sein, daß durch Kommunalverordnung auf 2 Jahre gewählt wird. Die vielfältigen von dem Ministerium aufgezählten Aufgaben können nur als Vor-

schläge, nicht als Bindung für die Gemeinden gesehen werden. Nach Meinung der obersten Bundesbehörde könnten den Räten folgende Aufgaben übertragen werden:

- Aufzeichnen der natürlichen, ethnischen und kulturellen Eigenschaften der Kommune,
- kritische Gebiete erkunden und aufzeichnen,
- potentielle Umweltverschmutzer erkunden und auf Einhaltung der Gesetze prüfen,
- Zusammenarbeit mit der Planungsabteilung und Vorschläge unterbreiten,
- Vorschläge für fachübergreifende Programme entwickeln, an Erziehungsprogrammen mitarbeiten, Informationen vorbereiten,
- Schulungen und Austauschprogramme vorschlagen, Umweltvergehen aufspüren,
- die Gemeinschaft mobilisieren.

Diesen Räten soll also auf der einen Seite eine kaum zu bewältigende Aufgabenvielfalt übertragen werden. Auf der anderen Seite sollen die Beteiligten ehrenamtlich und ausschließlich beratend tätig sein. Es sind Aufgaben aufgezählt, die sinnvoll bei den bezahlten Mitarbeitern der Kommune anzusiedeln wären. Ein Konflikt, der kaum lösbar scheint. Es drängt sich die Frage auf, ob es überhaupt möglich ist, in jedem Município ein Umwelttrat mit dieser hohen fachlichen Kompetenz aufzustellen. Die Kommunen werden sich bemühen müssen, zwischen Rechten und Aufgaben einen sinnvollen Ausgleich zu finden.

Eine weitgehende Möglichkeit der gerichtlichen Kontrolle staatlichen Handelns bietet die in der CF88 festgelegte Möglichkeit der *Popularklage*²⁶ (*ação popular*). Diese eröffnet jedem Bürger die Möglichkeit, gegen 'Verwaltungsmoral, Umweltvergehen und Vergehen gegen das historische und kulturelle Erbe' Klage zu erheben. Gerichts- und Folgekosten – auch wenn der Prozeß zuungunsten des Klägers entschieden werden sollte – sind nach der neuen Verfassung von dem Kläger nur ausnahmsweise im Falle erwiesenen Mißbrauchs zu tragen. Es gibt wenige Informationen, wie weit von dem Institut dieser Klageform seither Gebrauch gemacht wurde.

Die gerichtliche Notbremse

Anders gelagert ist die Situation bei der 'öffentlichen Zivil- oder Amtsklage' (*ação civil pública* bzw. *ação popular*). In einem besonderen Gesetz, das in die

CF88 übernommen wurde, wurde bereits 1985²⁷ neben der Staatsanwaltschaft sowohl der Bundes- wie den Landesregierungen, den Gemeinden und auch – unter bestimmten Voraussetzungen – Umwelt-Verbänden die Möglichkeit eröffnet, zum Schutz der Umwelt Klage zu erheben. *'Die öffentliche Zivilklage ist in den letzten Jahren zunehmend zu einer wirksamen Waffe in Umweltfragen gegenüber den Behörden aller Ebenen. Leitgedanke des in Brasilien errichteten Klagesystems scheint eine Art 'Schocktherapie' zu sein: über die Einräumung weitgehender Partizipationsrechte an die Bevölkerung und (quasi-) Popularklage gegen behördliche Entscheidungen soll versucht werden, mit Hilfe der Öffentlichkeit und der Gerichte eine organisierte Kontrolle der Verwaltung auszuüben.'*²⁸

Resümee

Das Planungsrecht mit seinen Gestaltungsmöglichkeiten auf der einen Seite, und die Kontrollmöglichkeiten durch die Zivilgesellschaft und die Gerichte auf der anderen Seite zeigen, daß das brasilianische Recht ein Vielzahl von Möglichkeiten eröffnet, umweltgerechte Planungen in Abstimmung mit der Öffentlichkeit zu erstellen. Die Verfassung eröffnet die Möglichkeit, eine zeitgemäße Planung, die Umweltfragen und Bedürfnissen nach Beteiligung der Öffentlichkeit gerecht wird, zu erstellen und zur Rechtskraft zu bringen. Wenn die Umsetzung dennoch scheitert, liegt dies allzuhäufig an den fehlenden Ausführungsbestimmungen. Eine zentrale Funktion kommt den Fähigkeiten und Interessenlagen der Kommune und des mächtigen Bürgermeister zu. Fraglich bleibt, ob eine einzige Wahlperiode von 4 Jahren eher förderlich oder hinderlich ist, umfangreiche Aufgaben sachgerecht, z.B. mit der Erstellung des *Plano Diretor* zu erfüllen. Kaum zu bestreiten ist, daß in Brasilien Rechtstheorie und deren Umsetzung in die Praxis häufig nicht in Einklang stehen. Die zur Schau gestellte Unmut der Bürger, der 1992 den Sturz des Expräsidenten Collor de Mello herbeiführte, sind eine Warnung. Doch Weg zu einer funktionierenden Demokratie scheint noch ein ziemlich weiter, steiniger Weg.

Anmerkungen

1. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988 – CF –.
2. CF88, Art.30, I
3. Krell, Andreas; *Kommunaler Umweltschutz in Brasilien*, Schriftenreihe der Deutsch-Brasilianischen Juristenvereinigung, Peter

Lang-Verlag, 1993, Fußnote Seite 4, "… Ich habe mich für die Übersetzung Kommune entschieden, da der Begriff *município* von Großstädten bis kleinen Landgemeinden alle lokalen Körperschaften umfaßt."

4. CF88, Art.30, II
5. CF88, Art.5, XXXIII
6. Bothe, Michael (Herausg.), *Umweltrecht in Deutschland und Brasilien*. Schriftenreihe der Deutsch-Brasilianischen Juristenvereinigung, Peter Lang-Verlag, 1990, Seite 102.
7. Krell, a.a.O., Seite 29, "verteidigt wurde dies (die gewünschte Klarheit nicht zu schaffen) mit der Absicht des Verfassungsgebers, keine allgemeingültige Definition der Kommunalautonomie aufstellen zu wollen, die sich wegen der akzentuierten regionalen Unterschiede des großen Landes verbiete."
8. CF88, Art. 156, I; Art. 182, §4, II
9. CF88, Art. 182, § 1 *Plano Diretor*.
10. CF88, Art. 29, XII
11. folgend: Linda M. Gondim, *Plano Diretor e o Município: novos tempos, novas práticas*, Seite 69ff. *Textos de Administração Municipal* – IBAM –, Nr.7, 1990.
12. LF 6.766/79 : "Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências", Art.3º "Perímetro Urbano".
13. In Brasilien ist es üblich, Gesetze über Zahlen zu definieren.
14. LF 6.803/80: *Lei sobre diretrizes básicas para a zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, dá outras providências*".
15. Das politisch wie städtebaulich kaum noch zu lösende Problem, der ungenehmigten illegalen Besiedlungen (Favelas) im Bereich der großen Städte, kann in dem gegebenen Rahmen nur als Stichwort benannt werden.
16. CF88, Art.186, II.
17. LF 6 938/81
18. In Brasilien ist die *sociedade civil* die allgemein gebräuchliche Bezeichnung für alle nicht-staatlichen Organisationen.
19. Dowbor cit. in Krell, a.a.O.; Seite 200.
20. Lei 6 938/81, Art.9, III.
21. CF88, Art.225, §1, IV; "Estudo prévio de Impacto Ambiental" – EIA –
22. Resolução No 1, de 23 de janeiro de 1986.
23. nach Bundesgesetz (LF) LF 7.804/98, §4.
24. z.B. CF88, Art.23, VI.
25. Ministerio do Meio Ambiente, Brasília 1993 – "Administração Municipal para o Meio Ambiente – Roteiro Básico –.
26. CF88, Art. 5, LXXIII
27. F 7.347/8.
28. Krell, a.a.o.; Seite 114.

Local Government and Community Participation in Diadema

Rosana Denaldi

Introduction

This article is aimed at providing some ingredients for the debate on self-management and community participation in Brazilian cities of the 1990s. One of the assumptions often made by the Brazilian advocates of self-help and self-management in housing and urban development is that it generates substantial spin-off effects usually not considered in narrow financial-economic analyses on the subject, such as the educational process taking place during the projects, the increased political awareness of the mechanisms of allocation of goods and services and the accumulation of concrete management experiences increasing thereby potential future Community Participation. In that sense, as the argument goes, the housing units or plots delivered by these projects are a means to a more comprehensive goal, and specifically not to be considered as an end by itself. Related to the above, a legitimate question is whether self-management policies really stimulate the emancipation of target groups and the efficiency of official housing policies (in a wider sense) or whether they are just one (inefficient) ad hoc element of overall housing policies, leaving unaltered the contradictions that caused housing shortages in the first place.¹ Questions of this kind are all the more complex in the Brazilian setting of local politics where programs and policies are being changed drastically after almost every new local election. The continuity of many self-help and self-management programs is affected by these drastic "U-turns" in local politics, which complicate a proper evaluation of these programs.²

The author is an architect and urban planner working at Diadema municipality. She also teaches at the Universities of São Paulo and Santos, Brazil. Contact address: Av. Rey Ronchetti 1281-51, Sao Paulo Sao Bernardo CEP 09771-000, FAX 011-4432329.

Zusammenfassung

Die Gemeinde Diadema in der Region von Groß-São Paulo zeichnet sich u.a. durch eine seit längerem etablierte Bürgerbeteiligung bei Sanierungsprogrammen informeller Wohngebiete aus, wobei auch wesentliche Entscheidungen der Finanzierung den von der Basis gewählten Bürgerräten übertragen wurden. Auf diese Weise wurden in den vergangenen zwölf Jahren an die 200 Favelas mit Infrastruktur versorgt, neben anderen Maßnahmen wie Legalisierung von Parzellen oder Wohnungskredite. Möglich wurde dieses Ergebnis durch eine ununterbrochene Stadtregierung durch die PT, die linksgerichtete Arbeiterpartei. Trotz der einmaligen Erfolge ist nicht alles Gold was glänzt, und die mittel- wie langfristigen sozialen Effekte dieser Politik verdienen es, kritisch verfolgt zu werden.

Taking the described observations into consideration, this article will be based on the recent experience of the Municipality of Diadema (MD) with self-help, self-management and community participation.³ Different from most other Brazilian local governments, the Municipality of Diadema is being managed by an administration from the same political party, i.e. the Worker's Party (PT.) for already three consecutive periods⁴. During this period local government has been implementing innovative mechanisms aimed at increasing self-help, self-management and community participation. We will specifically discuss the elements of this policy as a process towards both an improvement in housing conditions and a democratisation of local government decisionmaking.

Diadema: Housing and local government

The city of Diadema is located in the outskirts of the Greater São Paulo region. Economically and geographically speaking, it is intrinsically linked with this area.⁵ Diadema can be characterised as an industrial city, although the participation of the service sector is moderately increasing since the end of the 1980s (a process that has already been taking place in the

city of São Paulo since the 1960s). Its population is around 330.000. According to the latest 1991 census, its annual growth rate has reduced from more than 11% in the 1970s to 3% in the 1980s. Its density of almost 10.000 inhabitants per square km. – a figure only surpassed in the metropolitan area by São Paulo itself. The urban landscape of Diadema is dominated by industrial installations, slums (favelas) and popular neighbourhoods, the latter in the majority constructed by some form of self-help effort. In practically all the parts of the city, industrial and residential uses are mixed. The city has some 194 favelas which accommodate a total of some 80.000 persons; the density of these areas is relatively high.⁶

Before 1983, local government did little or nothing to improve the housing conditions in the favelas (slums.) 'Attendance' was purely clientelistic and on an ad-hoc basis. There was neither any underlying policy or program to attend low income groups in favelas, nor any element of community participation in local government decisionmaking. There was no institutional structure or any department dealing with questions of slum upgrading. At that time, the city already had 128 favelas. Previous administrations had

predominantly been concentrating on attracting new industries through fiscal and land use incentives, without bothering much about the improvement of the population's living conditions.⁷

In 1983, in Diadema a PT administration took office for the first time, and a new type of urban policy was followed. In the Housing sector local government started to implement slum upgrading projects based on community participation. To give an example of the emphasis on community participation, one of the conditions to apply for a slum upgrading project was the requirement for the people to organise themselves into a slum council or neighbourhood commission, whose members were to be elected by and from the inhabitants of the slums themselves. In order to improve on the efficiency of the slum upgrading projects, the municipal government introduced some institutional changes like the creation of a department dealing explicitly with slum upgrading and invested in a regulatory framework. The latter initiative resulted in laws regulating land tenure in invaded areas.⁸ At the end of the first election period, upgrading projects had been started in 40 slums, emphasising land subdivision and preparation of alleys to allow for the provision of local infrastructure.

The second Administration (1989–1992) continued and reinforced the previous work on slum upgrading, this time with an emphasis on infrastructure works (through mutual help and self-construction.) During this period, the incentives given to community participation continued; attendance was given priority in slums where the Community Associations were better organised. So-called Regional Councils integrating several Neighbour-

hood Commissions were stimulated as an appropriate channel of communication. The creation of a 'Housing Fund' aimed at increasing the participation of the slum population in the management of financial resources allocated to the sector. In fact, the majority of the housing sector financial resources were channelled to this fund, whose management was the responsibility of a commission composed by local government councillors, the municipal executive and the population. This administration started upgrading another 68 slums, and actually managed to complete works in some 80 of them by the end of its mandate – keeping in mind that part of this achievement could be contributed to the efforts initiated by the previous PT government. In addition, it also consolidated the institutional framework that had been built up by its predecessor like the approval of the Master Plan and the so called Special Zones.⁹

The actual administration (1993–1996)¹⁰ is concentrating its efforts on the infrastructure elements of the upgrading work and the finance of Technical Assistance Groups that support mutual help, self-management and self-construction. The emphasis is on self-management as opposed to mere community participation.

To conclude, in spite of the different accentuation in the approaches followed by the three consecutive PT administrations, elements in common were an emphasis on political integration, liberating financial resources for slum upgrading and comprehensive community participation. None of these administrations financed the construction of finished housing units, by implementation of a 'yardstick' on the finance being made available per family. Despite of the fact that loans (from both international and

national agencies) were expected, all the above interventions were financed by the municipality's own budgetary resources alone.

Emphasis on Self-Management

Urban Policies

One of the basic elements of the urban policy practised by the current PT administration in Diadema is its particular participative decision-making process in the Municipal Council, involving a three stage system. At the lower end of the scale, in the favelas or the neighbourhoods so-called Neighbourhood Commissions (or Slum Councils) are chosen by the inhabitants of this neighbourhood. These Commissions will lobby for their particular interests in the so-called Regional Council which integrates several neighbourhoods. Finally, the Regional Council is represented in the Municipal Council. The latter decides about matters like the municipal budget and sets the overall priorities. The Regional Council, on the other hand, decides on the allocation of the investment priorities over the several favelas or neighbourhoods while the Neighbourhood Commissions are involved in the detailed implementation of upgrading projects at the neighbourhood level.

Slum Upgrading

As mentioned before, this actual PT administration is continuing the policies already established by its predecessors. The difference lies in its emphasis on projects with a maximum degree of self-management (as opposed to mere mutual help). This means, within the overall guidelines for the allocation of financial flows set by local government, the com-



Fig. 1: Upgrading through self-management: construction of a supporting wall and alleys in the favela Sto. Ivo (1991)



Fig. 2: Favela upgrading with street paving and infrastructure provision: the neighbourhood Vila Nova (1995)

munity, with the aid of so called Technical Assistance Teams (TATs, usually NGOs), ultimately decides on the details of project implementation. Thus, self-management and community participation are designed as reinforcing components of the same urban policy.

To give an example, in 1994 a new 'Community Urbanisation Program' was started, and aimed at improving the infrastructure and housing conditions of low income families living in slums organised in Community Associations (CAs). These Community Associations have linked up with TATs (Technical Assistance Teams) who –as non profit consultants– assist both in elaborating projects and organising the building process based on self-management. The responsibility for managing the financial resources and implementing of the mutual help projects lies with the Community Association.

The overall budget of this program is US\$ 1,200 per family.¹¹ Overall project guidelines foresee that the money can be spent on TATs (up to a limit of 15%), the community building site, skilled labour, a contracted firm (for example for some parts of infrastructure works), building materials, basic sanitation, drainage and the subdivision costs of lots. This means that in some cases land, the self-help labour to construct or complement the housing unit, street lighting and pavement are to be financed by target groups themselves (the latter two items through betterment contributions). Although the project doesn't finance the construction of housing units, the TATs are also supposed to support people in the design and construction of their own house. As mentioned, self-management implies flexibility regarding some of the choices that have to be made about implementation: the CA can for example decide to allocate less money to contracted labour and outside firms for the water supply network, thereby saving funds that can be used to contract labour for the drainage system. Or, alternatively, a higher contribution of self-help labour can release financial resources that might be used to form a fund in order to pay for services that are anyway charged by the municipality, like street lighting and pavement.

For example, in case of the *favela* Sto. Ivo the CA and the TAT decided to spend the larger part of the financial resources on the purchase of materials for infrastructure works to be implemented through mutual help and to provide building material for families which had to be relocated.¹² Alternatively, in the case of the *favela* Caviuna, the CA decided to



Fig. 3: Upgrading through self-management: solid stairs for access (1994)

spend a substantial part of the funds to hire a specialised firm for laying the pipes of the drainage system for the stream that was surrounding the area, considering that it would be difficult to implement that kind of work through mutual help. In 1995, five favelas – representing a total of some 2000 families, are covered by this program. The 5 CAs are being advised by 4 different TATs.

Impacts and Results

Despite of its physical similarity to something like an encampment in quite some parts of the city until the 1980s, it can be claimed that substantial improvements have been achieved since then. Due to important investments in Urban Infrastructure undertaken in the 1980s, almost all the areas of the city are now covered with urban services. Against only 15% in 1983, 96% of the roads are paved while 99% possess street lighting. The water distribution network covers 97.1% of the population while the figure for sewage is 78.1%.

Other data suggest significant improvements in the quality of life, too. The child mortality was reduced from 83 per 1000 in 1980 to 26 per 1000 in 1993. In the 1970s, Diadema was reported to be the most violent city in the Greater São Paulo region. Nowadays, the city represents the lowest index in the metropolitan area.¹³ In the 1980s, while the majority of the municipalities of Greater São Paulo went economically speaking through a meagre period, industrial employment in Diadema grew around 6% yearly while

the corresponding figures for the Greater São Paulo and the state of São Paulo were 0.5% and 1.1%, respectively. In the same period, total employment grew with some 50% in Diadema and only 12% in Greater São Paulo.¹⁴ Although the above indicators have to be read with some care and cannot exclusively be attributed to the particular consecutive Municipal Administrations of PT, undoubtedly there has been a strong correlation.

In respect to housing conditions more than two thirds of the 194 *favelas* were upgraded (around 128, among others through mutual help projects), and 53 received formal regulation of their land tenure. The remaining ones are either in a process of upgrading (some 40) or include high risk areas from where the population will have to be relocated. The process of upgrading involved putting in all the basic services like sanitation, electricity and drainage.

The large number of Community Councils that were created can be considered an achievement and a step towards democratisation of local government, particularly as the three administrations encouraged them as instruments of participation together with other complementary programs in that area.¹⁵ However, day-to-day experience has shown that the mere existence of councils alone is no guarantee for functioning community participation in decision making and urban management. It is not always clear to which degree the members of these Councils really represent their neighbourhood. Another critical aspect is the potential dependency of the councils with the local government.

Judged at its physical achievements (implementation of infrastructure works, completion of housing units etc.) can be judged to be positive without any doubt, since the majority of the slums were (partially) upgraded through the use of mutual help labour. But the anticipated effect in stimulating popular education and political awareness is less obvious. Many Neighbourhood Councils or Slum Commissions break up after completion of improvement works while others continue to participate indirectly in affairs of municipal management. It is equally difficult to assess the progress in facilitating cohesion of the neighbourhood, which often suffers by the fact that some people sell their houses in order to capitalise the capital gains created by mutual help improvement projects. In any case, for the time being an evaluation of the results of the slum upgrading through community

participation in Diadema can not be fully conclusive since some projects, especially those being initiated by the latest PT government, are still in the phase of implementation.

Conclusions and questions for further research.

The experience of Diadema shows that a municipal administration, concerned with the interest of low income groups and political continuity, is able to contribute effectively to the improvement of living conditions and to the creation of a more democratic decision making framework at the local level. However, community Participation doesn't happen overnight and is a long process involving the organisation of the community, popular education and structural changes in local government organization and the attitudes of their officials.

Regarding the efforts to increase community participation through Councils, it remains crucial for the elected representatives who are in contact with the central decision makers at the municipal level that they establish a continuous channel of communication with their neighbourhoods and avoid a relation of extreme dependence on municipal attendance.

Concerning the principle of self-management in slum upgrading projects in Diadema, it can be observed that some of those programs work better than others. If their success is to be judged not only in terms of numbers of finished units but also by the achieved degree of participation and by the creation of political awareness, what factors explain why one project is more successful than the other? What is the role of community leaders, the TATs (NGOs) and the initial level of education of the Community Association before the start of the project?

One of the assumptions made by the proponents of self-help and self-management policies is that its positive spin-off – such as educational effects, political awareness of the mechanisms of housing production in a capitalist society – will generate a *sustainable* positive impulse in the target community. Is this assumption realistic or will these positive effects be transitory, only lasting until the delivery of the infrastructure through self-managed projects. Are these "intangible community

gains" stable enough to survive, and even resist, abrupt changes in local government – a typical feature in most Brazilian municipalities?

Finally, there remains the evaluation of the Diadema experience in the light of the broader discussion on self-help policies within Latin American capitalist societies, as presented, for example, by R. Ramirez *et al.*¹⁶ Or is self-help, or self-management, to be interpreted as just another way of reducing the cost of reproduction of labour, promoted again by government sponsored programs? Some studies indicate that target groups succeed to capitalise to some degree the development gains created by self-help and self-management projects. But then again, the question remains whether housing interventions are appropriate strategies to adjust broader matters of income distribution and poverty.¹⁷ The minimal effects that ultimately remain from alternative housing projects are popular education and an increased political awareness.

Notes.

1. P. Marcuse, 'Why conventional self-help projects won't work', in: K. Mathéy (ed.), *Beyond Self-Help Housing*, Profil Verlag, München, 1992.
2. In São Paulo, for example, it is difficult to evaluate in this respect the achievements of the Self Management projects stimulated by the Worker's Party during 1989–1992 because the subsequent mayor stopped the majority of the ongoing housing projects initiated by the previous administration. See R. Denaldi, *Viable Self Management: The FUNACOM Housing Programme of the São Paulo Municipality*, IHS Working Paper no 9, 1994.
3. All data presented in this article were supplied by the Planning Department and the Housing Department of the Municipality of Diadema.
4. PT stands for the Partido de Trabalhadores. It is a party founded in 1980 with a left wing

profile. It has relatively good connections with the community movements and the labour unions.

5. For a more in depth discussion of the economic development of the city of Diadema see R. Denaldi and J. Klink, *Diadema: Cidade e Trabalho* (University of São Paulo Monograph), March 1995.
6. Official data suggest a density of 800 inhabitants/ha (Municipality of Diadema, *Perfil Municipal*, Diadema, 1993).
7. Marco Antonio Placida de Almeida, *Urbanização de favelas em Diadema no período de 1983 a 1988*, Master's Thesis, University of São Paulo, São Paulo, 1994.
8. The so called laws giving slum dwellers the concessions to use the land ('Concessão de Diretor Real de Uso').
9. These Special Zones allowed for lower standards, taking into account the economic reality of the majority of the Low income groups living in the slums. In Portuguese: AEIS 'Áreas Especiais de Interesse Social.'
10. The actual mayor is José Filipe Junior.
11. In exceptional cases the amount can be increased to US\$ 2000 per family.
12. Both the units to be constructed and the original ones are located within the proper area. Reasons for a relocation can be the particular location of a family in risk areas or the necessity to implement alleys in a favela.
13. Statistics from the Diário do grande ABC.
14. SENAI, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, *O mercado de Trabalho Industrial e Estrutura Ocupacional em Diadema*, Diadema, 1990.
15. For example, since the second administration the Local Government has been given incentives to a project aimed at the attendance of the Neighbourhoods in the Neighbourhood themselves. In addition, the Program 'Back to the Street' regularly takes directors and planners from several departments into the neighbourhoods in order to discuss perspectives of the neighbourhoods.
16. R. Ramirez, Jorge Fiori, Hans Harms, Kosta Mathéy, 'The Commodification of Self Help and State Intervention: household experiences in the Barrios of Caracas', in: K. Mathéy (ed.), *Beyond Self-Help Housing* Profil Verlag, München, 1992.

17. Within the PT, a proposal was brought to discussion into the federal parliament developing the concept of a basic income level in Brazil, for example through negative income tax rates for low income groups. This proposal is still pending for discussion by parliament. Commodification of Self Help and State Intervention: household experiences in the Barrios of Caracas', in: K. Mathéy (ed.), *Beyond Self-Help Housing*, Profil Verlag, München, 1992.

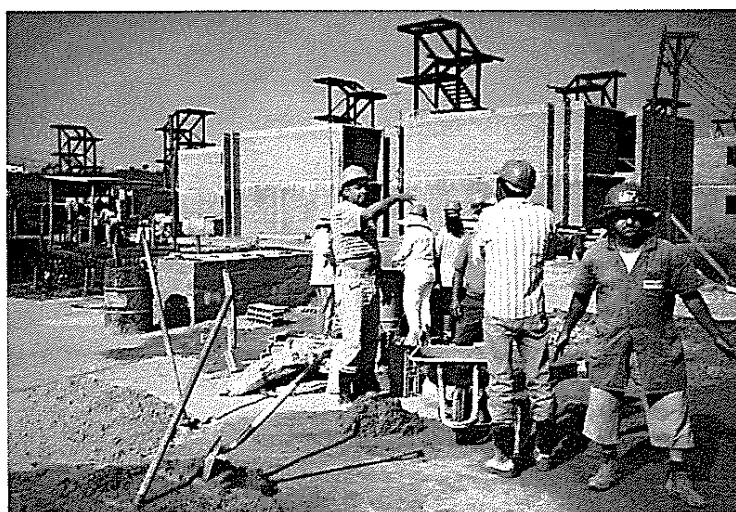


Fig. 4: Collective self-help housing

Foto: K. Mathéy

Well Trained Citizens Exhibit Higher Participation in Local Affairs

A Popular Research and Urban Planning Course

Context

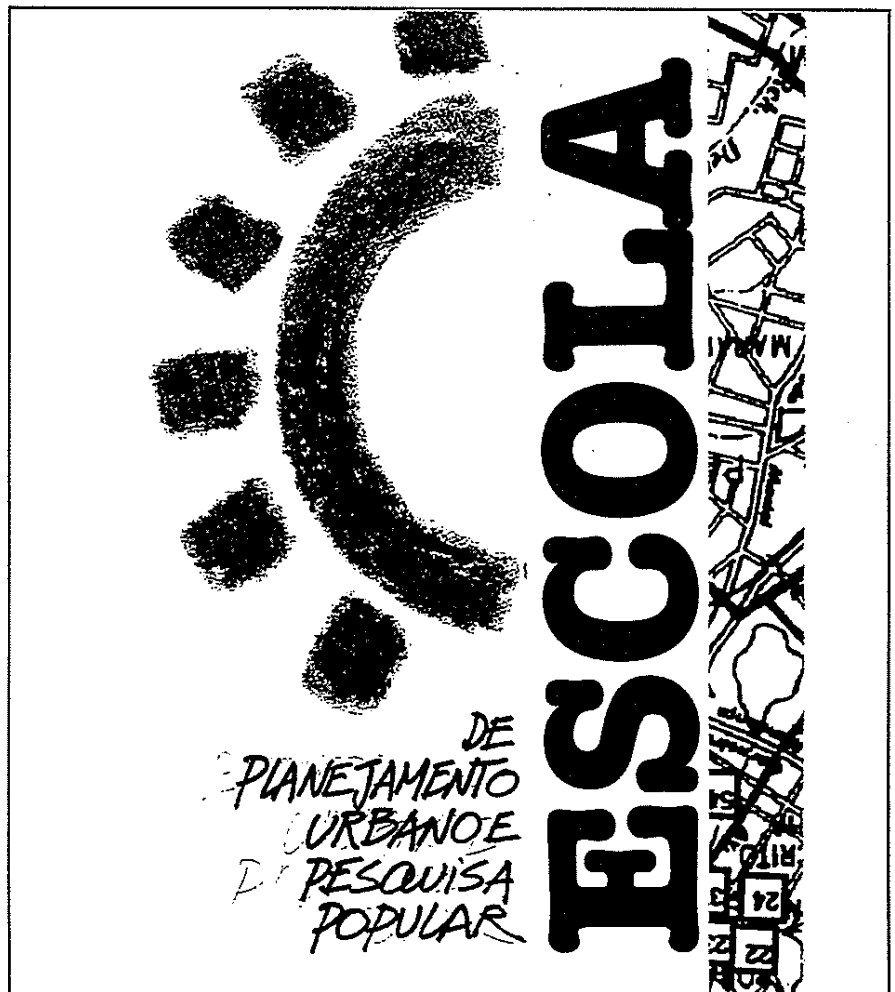
Fortaleza is the capital city of Ceará, which is situated in northeast Brazil. This is a very poor area with many social problems. Over 540 thousand of the city's inhabitants are living in Favelas, (slums), and within this group, over 157 thousand have no formal employment. Child prostitution, drug trafficking and a wide range of crime, all add to a picture of human degradation. Illiteracy is as high as 40% and existing Government policies are simply not addressing the problems of the poorest in society.

An obvious contrast in lifestyles between the rich, urban inhabitants of the city and the thousands of poor people living in sub-human conditions around the suburbs, is the availability of employment. Only one third of the population are earning any income, and of these, 70% are not receiving more than two minimum salaries a month, (proximately US\$ 200).

The present political situation in Ceará and Brazil requires the "popular movements" to be very cautious in their discussions. Institutional relationships are very delicate. If, on the one hand, signs indicate that the Federal Neo-Liberal Policy is not going to assist the "Social Movements", on the other hand, people must remain alert to a possible way of setting up agreements

The article was written by staff of "Cearah—Periferia" and "GRE—Brazil", who are responsible for the organization of the course described. The contact address is: CEARAH — Periferia, Rua Idefonso Albano, 935; Aldeota. Fortaleza — CE, CEP: 60.115.000, BRASIL. TELEFAX:00.55.085.252.49.91.

Der Beitrag beschreibt Aufbau und Erfahrung der 'Volkshochschule für Stadtplanung und Basisforschung' in Fortaleza — eine für Brasilien, wenn nicht für den gesamten Kontinent einmalige Einrichtung. In ihr lernen die Sprecher von Favela-Bewohnern und anderen Interessengruppen aus dem unteren Einkommenssektor technische und administrative Grundlagen der Stadtteilentwicklung, Finanzierung und Infrastrukturversorgung. Dadurch haben sie nicht nur in Verhandlungen mit den Behörden und Politikern eine fundiertere Position, sondern können viele in der Nachbarschaft zur Lösung anstehender Probleme selbst in die Hand nehmen.



and co-operation with the local government bodies and community leaders.

The inaccessibility of good education appears to be a major difficulty for the "Social Movements". The official education offered by the educational institutions is insufficient and not accessible to everybody, hence the high illiteracy figure of 40%. Furthermore, the official bodies appear to be participating in this exclusion process by not enabling people to organize and defend their rights. The demand for help to overcome this deficiency has become a permanent claim within the popular movements.

Against this reality there is an approximate number of four thousand groups within the "community movement"¹. However, the power of these groups is weakened by their lack of general information and by their leaders' lack of knowledge of their legal rights. It is a challenge for groups of people assisting the "popular movements" to support and train the community groups in order to strengthen their organisations and enable them to fight more effectively. This would enable them to gain access to a public platform in order to satisfy their demands for better remuneration, basic sanitation, better infrastructure, education etc...

In consideration of these ideas, CEARAH Periferia (Centre of Studies, Articulation and Reference Centre for Human Settlement) and GRET (Research and Technological Exchanges Group), two non-governmental groups (NGOs) supporting "Popular Move-

ments" in the city of Fortaleza, initiated the "Historical Rescue and Community Planning Programme" called "Urban Planning and Popular Research Course"². This programme is part of a world strategy aimed at guaranteeing the right of free expression to certain people, (normally excluded on Social Grounds), according to their potential and respecting the approaches and methods that they might choose.

This experience in Brazil is not new. In 1991 GRET and ESPLAR, (another NGO), gave training to some local research groups; "Conjunto Palmeira", "Parque São Miguel" and "Favela Maravilha". This work, based on the principles of active teaching methods and student participation, resulted in the production of theatre plays, community radio programmes, exhibitions and a little book called "Inhabiting the Uninhabitable"³ ("Conjunto Palmeira" district). Through these productions, communities recorded their origins, their organizational processes and their specific social and situational problems.

The second phase of the programme took place in 1992 and 1993. It was organized by "Cearah-Periferia" and involved three sub-projects:

- The training of ten "popular" researchers
- Popular Study Centres
- A "movable" fund for popular publications.

A New Course

Taking this pedagogical proposal as a principle, a course of Urban Planning

and Popular Research was organized for community leaders and local area groups, federations, community housing groups, cultural groups and other kinds of community organizations. Besides the theme of Popular Research which has already been cited, Urban Planning aspects were integrated into the scheme and considered as an essential area of study for those who were actually building the city.

The course's principal aims are:

- Training Community Leaders in self-management techniques through local awareness and the development of technical and participatory approaches for the conception of popular projects and popular planning.
- Improving members' ability to propose ideas and negotiate on urban problems with public administrations and other organizations.
- Developing members' ability to suggest alternative solutions to urban and rural problems, through research and local projects, (in short, to become "genuine players" in local politics).
- Strengthening the communication channels with the public administrations in order to bring some changes to the city.

The training is organized in two cycles. The first cycle being "basic training" and the second, "specialization". Together they make up a total of 240 hours of training. The school is open three times a week, with night classes on Tuesdays and Thursdays, (18:30-21:00) and a day class on Saturday mornings, (8:30-11:00). The staff of "CEARAH - Periferia" is complement-



Fig. 2: Social segregation is mirrored in built environment of Fortaleza



Fig. 3: Class with 'community leaders' in the popular planning course of CEARAH-Periferia.

ed by external teachers who give lectures. This means that the training staff is mixed and include the following members of the movement itself, (trained on a former course and assisting the university teachers), public administration technicians and "CEARAH - Periferia" technicians responsible for planning activities and accompanying the group during the project creation phase. The composition of such a team offers a number of advantages which can be identified as follows:

- A cosmopolitan academic profile for the course programme and methodology. The group is varied with members of diverse interests and academic backgrounds.
- A better development of students' abilities in expressing their points of view thus reducing the level of shyness and adverse criticism which appears prevalent in traditional schools.
- The strengthening of work relations between "CEARAH Periferia" and important sectors of the university, NGOs and the public administrations.

Cycle I - Basic Course

The basic course is one of socialization and provides everyone with the same level of knowledge of the city and urban conflicts. The cycle is composed of 5 modules:

Module I - What is Research and Urban Planning?

Module II - Collecting Information

Module III - Systematization

Module IV - Results Presentation

Module V - Project Elaboration

Cycle II - Specialization

The cycle of specialization applies the basic course learning and encourages deeper research of the works methodology. Each participant chooses a theme of urban planning or popular research in order to build up a project in his own district. One of three options may be chosen:

Option I - Local history and previous fights for justice

People choosing this option will study their local district or community group's history. The aim is to provide a historical reference and encourage the inhabitants of other districts of the city in their claims for a better life. Hopefully, the study of the past may bring about a

better understanding of the future. Some of the workshops included in the module are: History of the District, group or battle; systematization of the diagnosis; relationship with the community through research.

Option II - Planning of the building environment and participatory design

This specialization aims at providing elements to build up physical projects. For example, to enable a community to set up a bakery project, or provide houses, squares, headquarters, equipment renewals etc. The module involves: Land and building inventory; elements of project design and elaboration, e.g.: weather conditions, space utilization, building technology; the creation of scaled models and other kinds of representation; the conception of participatory design.

Option III - Creation of projects to improve the participants' district

This area of specialization is directly related to the setting up of community development projects, without any perspective of physical projects. It has more to do with the establishment of a development policy, for example, a basic health service programme, an income generating programme, or a community vegetable garden, the establishment of community working communities etc. The module consists of three parts: District diagnosis; workshop for the elaboration of projects; community work techniques.

Some recent Specialization Projects

- Historical Review of Mucuripe/Pinzon (research)
- Occupational process in the barrio Leste-Oeste (review)
- Review of "Frei Tito" community organization process, barrio Henrique Jorge (research)
- Historical Review of the community group UMC (research)
- Historical review of the CONPOR community, Marechal Rondon (research)
- Historical Review of the district Goiabeiras (research)
- Creation of a cooperative in São Cristovão (physical result)
- Income generation project in Jardim União (physical result)
- Historical Review of land occupation in Terra Prometida (research)
- The Green Area preservation project in Jardim Iracema (change of land use)

- Campaign to strengthen garbage recycling in Pirambu (land use change)

Who is the target group?

The criteria for selecting the participants are as follows (there are always many more applications than places available):

- inhabitants of Fortaleza Metropolitan area
- people engaged in their own Districts activities and battles
- people who have completed secondary school
- people who have been introduced by a community group or NGO
- two (or exceptionally three) candidates from the same district
- people ready to commit themselves by attending the two training cycles

Field Work

The presentation and discussion of the projects in the communities is the first step towards specialization, then comes the formation of the supporting groups. In some groups this process is slower than in others and will progressively achieve a faster pace. The make-up of the group supporting the students in a particular area is fundamental to the development of the field work in terms of guaranteeing the participation of other community members in the research process of their district. Together the larger group can work on preserving community history, from its constitution until the present day. In some communities the field work is achieving different results, and providing new information for the "Popular Movement" as a whole.

For example, in "Goiabeiras" Community - "Barra do Ceará" District, the trained researchers (also belonging to ecclesiastic communities), have been working on a proposal of making a district historical study, focusing on the leaderships' lack of coherence and on the communities' lack of faith in their leaders. It will also reveal the communities' socio-economic situation and needs for education, health service, employment, housing and leisure areas.

In "Pirambu" District the researchers are working on supporting the garbage recycling plant. This is a pioneer project in the city of Fortaleza. In this

project some students decided to develop a "transformation project" aimed at making the community aware of the importance of garbage recycling. They created an educational campaign to introduce "Selective Garbage Sorting". This is an approach which amplifies environmental education and was initiated by the "Sanear" Project (a sanitation project).

Results

The students of the first training class did not expose any difficulty in understanding the theoretical part of the training. Their degree of participation and creativity was high and the majority of the students clearly increased their ability to make proposals effectively. During its development the course turned out to be a period of cultural exchange and interaction between the various people involved. It not only proved to be a tool for community leader training. An impressive level of interaction was achieved by all the people involved, bringing to each a personal feeling of high self-esteem. The following comments are good illustrations of this experience:

"Besides the classes, what I most enjoy is the time given to community leadership. I can share my work and art, and meet new people." - *Mundinha, artist from "Mucuripe" District.*

"It offers an important qualification and a training opportunity to improve the work within my community." - *Alonso, member of a syndicate (UMJIR).*

"I am benefiting from the experience of each friend doing the course and gaining knowledge of the communities' fights for a better life." - *Sandra, community leader, "Terra Prometida" community.*

"It is very productive. The community is creating many new projects together with the representatives on the course and the participation of the local inhabitants." - *Ana Lúcia, community leader, "São Cristóvão" District.*

From the above, we are very enthusiastic about the benefits of the projects that have been developed. Six communities are working on research pro-

jects about their districts' historical battles in order to strengthen their current proposals. Three districts are now discussing the establishment of various projects aimed at improving the local inhabitants' living conditions. One group implemented a transformation project with the aim of educating people about the correct procedures for the storing and recycling of garbage (as cited above).

This year, on May 25th, the popular research of "Pici" District reported to the community the results of the research carried out in their area. One of the consequences of this research was the foundation of a federal community group for the district. This idea came about as the research was being collected. The ensuing discussion made the inhabitants think more about their identity and as a result they saw themselves in a more collective way.

Future Perspectives

Analyzing the activities developed by the Urban Planning and Popular Research Course we believe more than ever in professional assistance to the popular movement as a means of fighting for basic rights, citizenship, and a fair society. With a collective consciousness we can intervene more successfully and effectively to influence the proposals facing the public sector. It is vital to increase the capacity of these projects in order to satisfy growing demand and to build on the experiences and growth of activities which have turned this course into a real "school". This will enable us to offer a larger number of courses for community leaders. At this moment we are working in depth on the beginning of the school itself and discussing an overall plan which will make growth and consolidation possible.

Notes

1. Any group of people with similar interests may form a community group.
2. "Historical Rescue" indicates a review of local area history, (e.g. battles and victories against past injustices) so that these events will not be forgotten and will be an inspiration for future generations.
3. Original title: "Habitando o inabitavel".

TRIALOG

Zeitschrift für das
Planen und Bauen
in der Dritten Welt

- Ein Journal für Architekten, Stadtplaner, Ökologen und Entwicklungsplaner.
- Ein Journal zum Austausch beruflicher Erfahrungen im Bereich städtischer und ländlicher Entwicklung der Dritten Welt.
- Ein Journal zur Aufarbeitung neuer Forschungsergebnisse und zur Diskussion entwicklungspolitischer Konzepte für die räumliche Planung.
- Ein Journal der freien Diskussion, der Arbeitsberichte und der Dokumentation richtungsweisender Ansätze.

Die thematische Bandbreite von TRIALOG umfaßt u.a.: Verstädterung und Wohnungspolitik / Architektur und regionale Kulturen / Ökologie, Technologietransfer und Angepaßte Technologien / Ländliche Entwicklungsstrategien.

Die Beiträge in TRIALOG sind in Deutsch oder Englisch mit einer Zusammenfassung in der anderen Sprache.

Themen der letzten drei Jahrgänge:

- 32 (1/92) Urban Indonesia
- 33 (2/92) Phänomen Cuba (vergriffen, Neuauflage als Buch)
- 34 (3/92) Plan and Reality
- 35 (4/92) Denkmalpflege in Südostasien
- 36 (1/93) Informal Settlers in the First World
- 37 (2/93) Großsiedlungen
- 38 (3/93) District Planning in Action
- 39 (4/93) Planungsmethoden
- 40 (1/94) Islamische Altstädte
- 41 (2/94) Positionsbestimmungen.
- 42 (3/94) Lokale Architektur
- 43 (4/94) Urban India
- 44 (1/95) Frauen - Planung - Entwicklung
- 45 (2/95) Kommunale Selbstbestimmung / Local Government
- 46 (3/95) Brasilien - Brazil

Vorschau:

- 47 (4/95) Alternative Finanzierungsstrategien

Einzelheft 12,- DM zzgl. Porto,
Abonnementpreise (4 Hefte/Jahr):
Normalabo: DM 60,- incl. Versand
Abo für Privatbezieher: DM 40,- (incl.)
Studentenabo: DM 32,- (mit Bescheinigung)

Einzelhefte zu beziehen über:
Magazin-Verlag, Schwefelstraße 6,
D-24118 Kiel, Tel. 0431-56 58 99

Negotiated Land Use Changes

An Advance in Planning Practice or a Second Best Instrument?

Jeroen Klink

Introduction

Since 1988, with the enactment of the new constitution, Brazilian local bodies have restored part of their traditional discretion in the housing and urban development sector. Two tendencies come out clearly. First, following what is called "the social role of the city" in the constitution, municipal planners are increasingly aware that land use regulation and public investments in infrastructure will create unearned benefits for landowners. Consequently, they are looking for planning strategies focused at robbing off some of these external benefits associated with public actions. Second, in light of the severe difficulties of implementation of strategic documents like the *Plano Diretor* (containing broad guidelines on housing, land use, environment, infrastructure and economic development), it is increasingly felt that planning should be more flexible in order to obtain a more equitable and efficient distribution of costs and benefits of city growth over the various groups living in it. Correspondingly, the idea of flexibilisation of zoning stipulations in exchange for developer's contributions which can be used to finance some of the external costs that goes with this deregulation is becoming increasingly popular.

Related with the above, many Brazilian local bodies are elaborating steps to facilitate ad hoc negotiated changes in

The author is lecturer at the Mac Kenzie University, São Paulo, and Ass. Staff Member of the IHS, Rotterdam. Contact address: Av. Rey Ronchetti 1281-51, Sao Paulo Sao Bernardo CEP 09771-000, FAX 011-4432329. The original text has been slightly shortened by the editors.

Zusammenfassung

Die in Brasilien zunehmende Praxis der frei vereinbarten Dispense von Planungsrestriktionen – insbesondere Flächennutzung, Bauhöhe und -Dichte – wird am Beispiel der Gemeinde Campinas im Bundesstaat São Paulo dargestellt und kritisiert. Zwar ist dieses Instrument flexibler als konventionelles Planungsrecht und kann so z.B. zumindest theoretisch auch informellen Siedlungen eine Planungssicherheit verschaffen; auch eröffnet sich eine alternative Finanzierungsgrundlage für öffentliche Einrichtungen in den notorisch mittelknappen Gemeinden. Andererseits sind die meisten so getroffenen Planungsentscheidungen willkürlich, entbehren einer seriösen Kalkulation der Gewinne für die Gemeinde; und öffnen der Korruption Tür und Tor. Der Autor argumentiert, daß eine grundsätzliche Reform des formellen Planungsrechts, wenn nicht überhaupt der Rolle des Staates auf lokaler Ebene, eine klarere, gerechtere und effizientere Alternative sei zu den beschriebenen punktuellen Eingriffen.

local zoning, valid only for specific areas in the city. In the majority of the cases, these negotiations involve a trade between developer's contributions and a change in land uses, implying for example more favourable occupation indices, either on the initiative of the private sector or the local government.¹ The objective of this article is to evaluate some of the features of these *Negotiated Land Use Changes* (NLC) as an instrument of urban planning based on a case study in Campinas, the second most important Municipality in the State of São Paulo.

Campinas, its land use and regulatory practices in the land market

The city of Campinas

Campinas is located 100 km Northwest from São Paulo city. After São Paulo, it is the second metropolitan region in the State of São Paulo. Its population, according to the census data of 1991, is about 850.000 and has been growing with more than 3% during the 1980s. Despite of having an important agricultural sector, some 80% of the city's

value added is created by intermediary goods, capital goods and consumer durables and like chemical products and machinery.

Since the 1980s, the development of the interior of the State of São Paulo has been more dynamic than the Greater São Paulo region. The main reason being the "diseconomies of agglomeration", meaning that nowadays the congestion in Sao Paulo is not compensated any more by external benefits of direct proximity. Moreover, the excellent road network between cities like Campinas and São Paulo has considerably reduced transportation costs for more distant locations. Other factors being mentioned are the relative land prices and the role of the unions in the Greater São Paulo area.²

Land use Patterns

The main characteristics can be summarised in three points (See also Figure 1.) First, the city centre (zone 1) has features of a typical Central Business District: intensive land uses, the

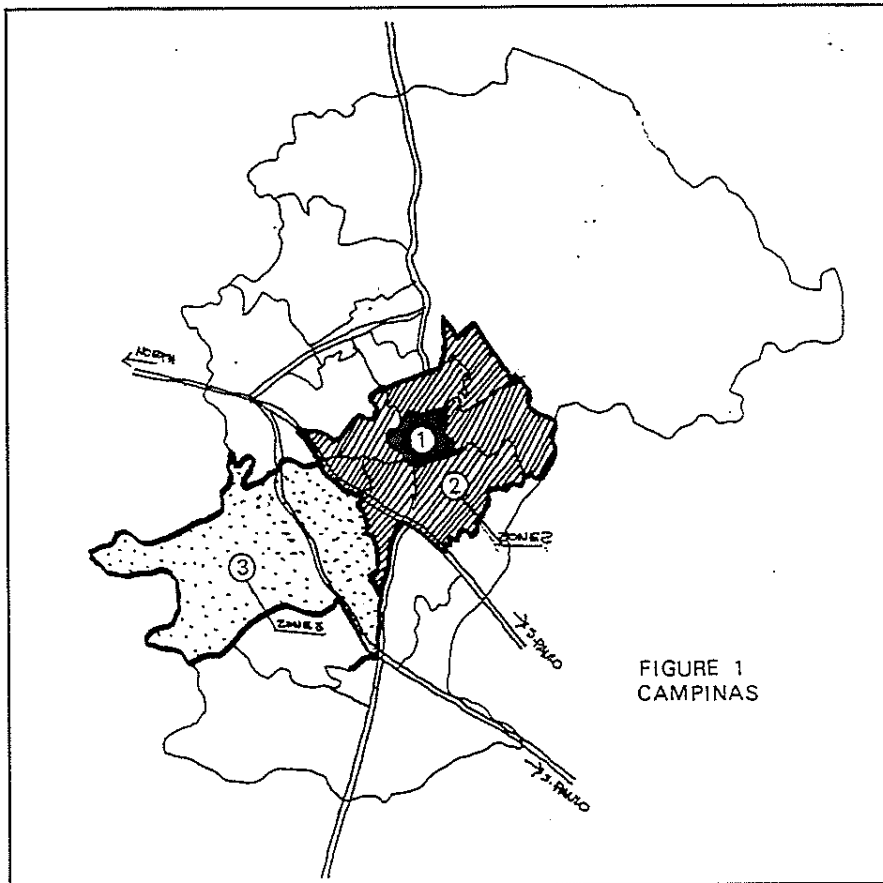


FIGURE 1
CAMPINAS

Fig. 1: The city of Campinas

high competition for land characterised by a high rate of substitution of single unit residential uses by high rise residential and commercial projects. Existing infrastructure networks (especially the arterial road network) are overloaded, a problem which nowadays seems to be one of the main pre-occupations of the municipality.

Second, although most neighbourhoods have their share of *favelas*, the largest 'problem' areas can be found in the South-Western quadrant of the city (zone 2). This is the part that can be characterised by poor accessibility, a number of failed public low income housing projects and—in absolute terms—a very small number of commercial sub centres implying troublesome and inefficient trips to the Central Business District for its residents.

Third, the ring around the city centre (zone 3), offering accessibility and reasonable prices, is becoming increasingly attractive for the real estate sector. It is especially in these zones where the developers have been applying for Negotiated Land Use Changes.

Regulatory Practices

The 1988 law allows for Negotiated Land Use Changes (whose criteria were worked out by a 1991 decree) in basically two broad categories of events:

- Negotiated Approval for high rise building whereas the horizontal single units are the norm (i.e. are being approved without detailed evaluation.) However, the maximum allowable floor area ratio is 1;
- Negotiated Approval for Commercial middle and large scale undertakings (larger than 5000 m²) whereas the approval of smaller scale projects (between 250m² and 5000m², with limitations regarding the number of storeys [1]) is automatically guaranteed;

As mentioned before, the majority of these consultations were concentrated in the ring around the city centre. The municipal government contracted a study which pointed out some contradictions of the 1988 land use law.³

1. The problems created in the Central Business District are reinforced.

This, though being quite congested already, still allows for an increase in density. The relative restrictiveness of land use regulations in the central area and the surrounding rings could be turned around. However, in the ring around the city centre, high rise permits can only be applied for after a Negotiated Land Use Change (as mentioned before) and are only granted with a maximum floor area ratio of 1.

2. A rather strict separation of land uses is stimulated, illustrated for example by the separation between large industrial estates (often vacant) and the residential uses. Exemptions are very limited and only apply to larger properties.⁴ It seems that the local government is losing some opportunities in the field of local employment and income generation.

3. The standards of lot sizes are exaggerated. The minimum site for an industrial is 1000m² while for residential use it is 250 m². Only in very rare cases lot sizes of 125 and 200 m² are allowed. This excludes the majority of the poorer families—those earning less than 3 minimum salaries (equivalent to some US\$ 350). Moreover, with a few exceptions, the overall land use legislation ignores the existence of slums while even formal Low-Income Housing areas are hardly included.

The 1991 Decree and practices in COMAPE⁵

The decree regulating the criteria for negotiated land use changes foresees that the approval of specific projects is subject to an evaluation of the technical viability by a commission composed of planners from several municipal departments such as Planning, Public Works, Transportation. This commission is based at the Planning Department and the ultimate decision about a project's technical viability is taken by the Planning Secretary, following the commission's proposals "as a basis".

The technical viability is evaluated according to two main criteria: does the proposal comply with the criteria of the zoning law, and does the developer provide all the necessary infrastructure for the proposed development in terms of water and sewerage, roads, drainage, pavement and electricity.

Over the time Campinas has developed a rather standard practice of negotiation with the private sector. In most cases the responsible municipal infrastructure agents are consulted. In the case of water, for example, the municipal company evaluates whether the distribution network needs to be extended and conditions project approval to an eventual extension. The same procedure is followed by the public works department for drainage, roads, and pavement. In effect, the commission tends to "subcontract" this kind of sectoral work to incorporate the various elements of the puzzle delivered by the sectoral agencies into a coherent proposition.⁶

Of course the described negotiation process has its drawbacks too, which is admitted by the planning department itself. For example, the documented negotiations hardly offer a methodological guide for the calculation of developer's contributions. The development approvals themselves give little attention to financial and economic evaluation. The Municipal Company of Campinas (MGC) doesn't have much notion of the financial impact of their requested developer's contributions in relation with to the financial gain he can expect when he gets his special project approved.⁷ Two examples will be briefly analyzed to show the financial consequences of the MGC's regulatory actions and to illustrate the need include some degree of quantification in the requested investments.⁸

A cost revenue analysis

Residential Use: Jardim Miriam

The proposed project area comprised an undivided plot of some 300.000 m² located in a zone where the land use law would automatically allow for construction of single unit housing with two storeys. This provision could be changed to apartment building with a maximum FAR of 1 conditional to an evaluation of the type discussed above. Almost half of the private land area had been illegally occupied by slum dwellers.

In reality, the proposal was never evaluated by the commission but received ad hoc approval, probably due to the fact that the proposed apartment blocks did not exceed moderate 3 storeys.

The arrangement negotiated between developer and the municipality implied that the land owner transfers about half of his property –the part with the slums– to the MGC which would facilitate upgrading of existing housing and allow for the provision of some additional 500 public-interest low-income residential sites. This particular trade proved financially feasible as illustrated in Table 1.

Table 1: Gains Land Use Change (US\$)

Gains in Units	99
m ² /Unidades	55
Gain in m ²	5445
Gain/m ² (US\$)	424.93
Gross Gain (US \$)	2,308,299
Marginal Developer's Contribution	529,598
Net Gain (US \$)	1,778,701
Developer's Contribution as % of Gross Gain	22.94%

The Municipal Commission based its evaluations for developer's contributions on an informal guess about the marginal gain in the number of units the developer would sell if the land use was changed from single unit housing to apartments⁹ Using a relatively simple procedure based on available land values and construction costs, the gain/m² was estimated to be US\$ 425. Table 1 shows that the gross gain, i.e. the estimated market value of the extra 99 units minus the construction costs, amounts to more than US\$ 2.3 Million.¹⁰

Considering the land prices of US\$ 12/m² in the region, the developer's contribution of almost half of his lot represents almost US\$ 1.8 ml. However, this amount is much smaller in reality because federal regulations on subdivision approvals (involving single unit housing) require 35% of the development to be reserved for communal purposes (20% for roads, 10% for green areas and 5% for institutional uses). Thus, taking this legislation as a basis, the real developer's contribution is relatively small, some 23% of his gross gain.

In addition to this negotiated land use change, the developer would have substantial additional gains from the valorisation on his remaining area: the plans for the area transferred into municipal ownership foresaw serviced

plots with sanitation, electricity, and pavement. This implied investments in infrastructure networks for the area of which the remaining parts can benefit as well since the connection distances are much shorter. In our case, however, 35% of the land area was anyway due to be given and was generously compensated for by the permission to construct apartments. Other additional instruments like *land readjustment* (like swapping land for infrastructure provision similar to this case) had not even been mentioned in the municipal organic law of Campinas, and were also not specified in any other municipal by-laws.

Commercial Use: The car auction scheme

The second case was a proposal for car auction site, bringing together a larger number of potential buyers and sellers than is usually the case in informal trading of cars in the street. In exchange for its intermediary services, the entrepreneur would receive a premium for every car sold on his site. The envisaged size of the land was 27.000 m², thus formally requiring an evaluation by the Municipal Commission. Previous discussions had led to commitments on the part of the land owner to provide for the required water, sewage and electricity mains. In addition, it was decided that he would provide finance for one bus terminal in another part of the town. Finally, part of the land, i.e. some 9,500 m², would be municipalized to allow a planned extension of the road and railway network in the region. In all, some 18.000 m² would remain for actual use by the landowner.

This proposal generated conflicts between local government and the land owner, because the MGC had been extending the developer's contribution from the 'hard' physical type of infrastructure like sewage, water, electricity to social items like schools, creches and local hospitals. In this particular case, the municipality (MGC) argued that the land owner should contribute an equivalent of 3.5% (a figure commonly applied) of his land area for the construction of 'social items' – but to be located on public land in other areas of the city. Taking more or less average values, this requirement would involve a financial burden of some 950 m² of construction at a cost of US\$ 250 per m², amounting to US\$ 240.000. This

sum would have represented 25% of his alleged project development costs. The land owner did not agree with the proposal and argued that, taking in consideration the infrastructure contributions he had already made, the proposal would not burden the municipal budget. His proposal was a gesture of good will by contributing US\$ 10.000 for equipment to be used by schools or local hospitals.

Obviously, the unreflected application of the '3.5% rule' by local government signified a demand for developer's contributions that was approximately 24 times higher than the developer was prepared to supply. In the end, however, the municipality substantially lowered its demand representing only some 100 m² of construction.

Lessons learned

Some first conclusions can be drawn from the above discussions. First, with Negotiated Land Use Changes, *the division line between automatically approved development projects and those that need a case by case assessment tends to be flexible*. For example, in the first ('residential') case study, the project was not even submitted to the commission and involved additional elements of land readjustment not regulated by existing municipal laws. This kind of *ad hoc* procedure puts a lot of discretion in the hands of a few local government officials.

Second, an *exact basis for the calculation of the developer's contributions* seems to be missing. As mentioned above, Brazilian local governments are entitled to implement their own regulations concerning 'the social role of the city'. The objective is to channel some of the developer's 'unearned benefits' back to the local government budget, since they had been created by planning concessions or public infrastructure investments.¹¹ In addition, it is an accepted notion that planning should stimulate an equitable and efficient distribution of costs and benefits of city growth over the various interest groups in the city. The first case study (residential sector), however, gives rise to substantial doubts whether the financial gain that accrued to the private land developer as a result of permitting a more favourable land use indices was in fact adequately channelled back to the local government budget, consider-

ing the meagre results of our cost revenue analysis. In the second case, the conventional '3.5% rule' overburdened the developer's budget. Thus, without any clear evaluative framework even the most narrow interpretation of what is called the social role of the city, that is, an equitable and efficient distribution of *financial* costs and revenues of public interventions over various groups, is to be reached only by coincidence at best. This argument is particularly actual in Campinas (and probably in quite some middle and larger sized Brazilian local bodies) where several more comprehensive legal initiatives involving NLCs are being worked out.

Third, there is a danger that the broader (economic) effects of the Negotiated Land Use Changes are overseen. Of course, these broader effects can and are equally be forgotten when zoning laws are formulated in the first place. However, because adjustments can now take place much faster, the risk of making the wrong planning decision is much bigger. Campinas can be considered a typical case.

For example, the municipal commissions generally have little quantitative information beyond the intuition and experience of some of its senior planners. This complicates the evaluation of the impact of Negotiated Land Use Changes on the available infrastructure stock, and to estimate the developer's contribution towards the infrastructure in a particular location.

Moreover, there is no link between developer's contributions and existing pricing policies for Urban Infrastructure, for example in order to avoid double charging.¹² In no case it is mentioned that the present value of the marginal property taxes or the local taxes on value added of services, in the case of residential high rise building or commercial undertakings, should be taken into consideration in the calculation of the net developer's contribution. For instance, in the case of permitting a high rise building this will create extra property taxes, that should be deducted from the Developer's Contribution. The negligence of these taxes are understandable in the light of local government's objective to maximise its revenues. In the second case study, the generation of service taxes was however explicitly mentioned by the finance department.

No consideration is given to the inevitable impacts of Negotiated Land Use Changes on the land market.¹³ On the one hand, releases of land use restrictions tend to have a lowering effect on land prices while developer's contributions will be passed on and incorporated into the house prices.¹⁴ In how far these two combined effects will influence developer's choices and the level of land and housing prices can only be established empirically in case by case survey.

Finally, evaluating the established negotiation practice in Campinas reinforces the impression that the conventional 'integrative' land use and Master Planning is increasingly being substituted by 'spot zoning' by separate laws and decrees.¹⁵ Leaving aside the question whether this is a desirable feature of (post)modern planning, there are good arguments to reconsider the relevance of 'strategic' planning documents like the Plano Diretor. In Campinas, some obvious strategies would be to remove some of the rigid separations between the various land uses and to reduce minimum lot sizes – particularly in the more dynamic ring surrounding the city centre. In other words: why force developers into building popular housing through negotiations on land uses instead of making these overall land uses more realistic through a revision of the legal framework, thereby reducing the price of low-cost housing anyway?

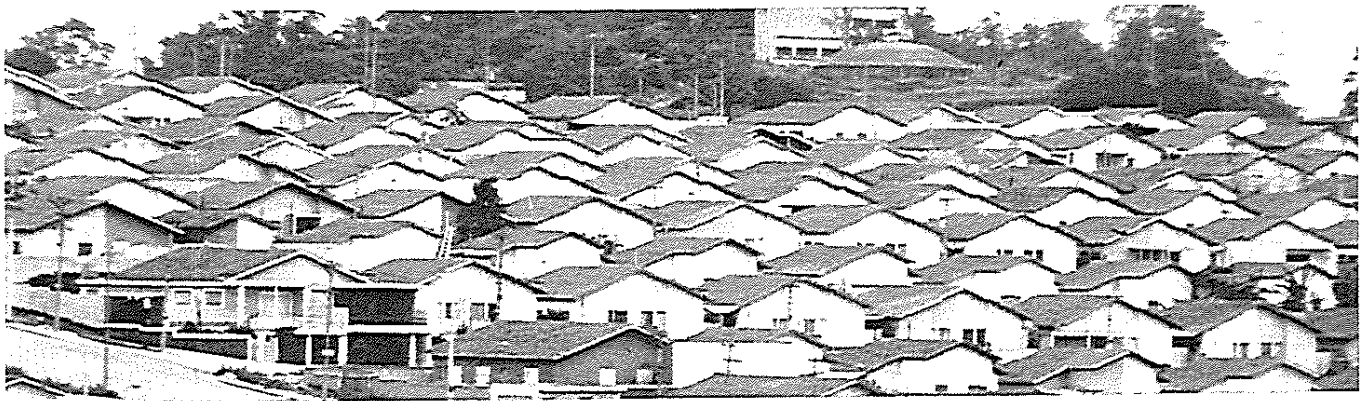
In line with the proceeding observations two principal queries and questions for further research arise: 'Why do Negotiated Land Use Changes proliferate?' and 'do they fulfil the objectives for which they were designed or are they just "second best solutions"?'

Why do Negotiated Land Use Changes proliferate ?

Observing recent experiences of medium and larger sized Brazilian local governments and analyzing more in depth the example of Campinas at least three reasons for the popularity of NLCs can be identified:¹⁶

Financial reasons.

For a number of reasons¹⁷ most local government's per capita real income continuously declined since the 1980s



up to the beginning of the 1990s, and caused considerable problems in the overall management of elastic sources of own income like the property tax and the tax on local services.¹⁸ Moreover, the new Constitution implied federal guidelines on municipal borrowing that were much more restrictive. Finally, on the expenditure side, taking into account the relatively rigid hiring and firing legislation for public employees, the margins for expenditure cuts are relatively small. This situation acts as an incentive within the municipal executive to introduce more favourable approval procedures in exchange for financial or in kind contributions from developers.

The failure of traditional planning

Negotiated Land Use Changes facilitate planning through spot legislation, as opposed to the more prolonged, comprehensive but also less flexible techniques embodied in documents like the Plano Diretor and the land use laws. This flexibility is guaranteed by the semi-private character of discussions in small technical commissions, even if there is some degree of popular participation, as occurred in Campinas but also in São Paulo.

A more radical argument questions the social character of most of the legal documents in the Brazilian Housing and Urban Developing sector.¹⁹ It is claimed that documents like the Plano Diretor at best serve a very limited purpose. Being referred to by politicians, the press and even professionals creates the myth of a fair society and help to distract from the distorted class relations, and to maintain the established relation between capital and labour. Even relatively concrete documents like the zoning law do not reflect what is often called 'the real' city, and they are increasingly being substituted by *ad*

hoc arrangements anyway. Taking this logic somewhat further, the true purpose of the laws in Brazil (and zoning laws in particular) would be contrary to what the lawyers and the politicians claim. Taking legislation regarding land tenure in the favelas as an example, its purpose would be to create a continuous space of insecurity, negotiation and *ad-hoc* arrangements in which the broader causes of land use problems are never touched upon.²⁰ Negotiated Land Use Changes are, in fact, the real stage where the accumulation process takes place, where the local government just fills an accommodating role. The overall zoning laws and the Master Plans, however, after having served their ideological purpose, disappear in drawers of the planning agencies and maybe the libraries of universities. Trusting in them and gives a false idea about the presumed advanced stage of planning in Brazil.

Sharing the responsibility with the private sector

Private sector participation is an obvious reason and is certainly linked with the financial argument mentioned above. In addition, however, local governments might also be interested to 'privatize' some of their responsibilities in order to increase the overall efficiency of service delivery. Participation can help in obtaining the private sector collaboration in the provision of some quasi-public good, like architectural preservation or an optimal distribution of costs and benefits of city growth over the whole society.²¹ Following this argument, conventional land use and zoning laws imply losses for the effected land owner – assuming that they are effectively implemented indeed. Negotiated Land Use Changes could facilitate 'voluntary' Pareto increases in welfare.²² In other words, local government receives (gives)

'bribes' (a Transfer of Development Rights) in exchange of taking away some hindering restriction for the private sector (as a compensation of elaborating for example legislation of architectural preservation.)

Are NLCs fulfilling their objectives?

In the economic literature on policy instruments, 'second best solutions' are usually referred to as interventions in situations with various market imperfections, some of which cannot be removed.²³ 'First best instruments' would be a case where these other market imperfections can be removed. In my view, the Negotiated Land Use Changes, *as in their present stage of development in many Brazilian cities, are a fallacious interpretation* of this theory; in fact there exist more traditional and often under-utilised instruments of urban management that can reach defined objectives of public policy in the housing and urban development sector.²⁴ In the financial context, for example, these instruments would be a better property tax, a proper licence system for service companies, or a reduction in public employment levels.

Related to the actual inefficiency of traditional planning, it could similarly be argued that, instead of negotiated exemptions from the law, a first best strategy would be to improve the overall legal framework – the actual zoning laws – by removing some of its inefficiencies. Some of the most obvious improvements were discussed in the case of Campinas.

Coming back to the true economic implications of Negotiated Land Use Changes, local government would definitely need some kind of planning model. Without it, land uses (indices) are changed without a realistic idea about the effective demand or the dev-

eloper's willingness to pay for the adjustments.²⁵ Again, considering the information constraints local government is likely to face in these negotiations, an 'overall' approach through zoning remains the preferable option.

It should also be remembered that the relation between the private and the public sector is very particular in Brazil, and most 'negotiations' justify to be examined with suspicion. Historically speaking, since the 1930s economic development can be characterised by many private interests always having been turned into public ones and being looked after by the state. In such a setting it would be naive to consider public and private sector as independent partners within a negotiation process. Instead of advancing in negotiation models with the private sector it might be wiser to attempt a profound redefinition of the role of the state itself.²⁶

Notes

1. We will –for purposes of simplification– not make any distinction between what in the Brazilian context is called 'Urban Integrated Operations' (*Operações Urbanas Integradas*) and 'Urban Linkage Operations' (*Operações Urbanas Interligadas*.) The Urban Integrated Operations involve a specific package of private and public interventions for a defined area, to be approved in local law. In many cases, this package includes releases of land use restrictions. The Urban Linkage Operations involves a 'trade' between more favourable land use approvals in exchange for developer's contributions. Finally, the so called *Solo Criado* allows a private developer to buy rights to construct more than the Floor Area Ratio determined by law. In the main text, we will adopt the term 'Negotiated Land use Changes' (NLCs), emphasising the common characteristic of a trade between developer's contributions and land use changes. See José Afonso Da Silva, *Direito Urbanístico Comparado*, Malheiros Editores, São Paulo, 1995; Eurico de Andrade e Maria L.M. de Alencar, 'Solo Criado', *Seminário de Avaliação dos Instrumentos de Intervenção Urbana*, São Paulo, 6–10 September 1993 and CEPAM, *O solo Criado*, São Paulo, April 1976.
2. R. Pacheco (ed), 'Cenário Económico para a Região do Grande ABC vol. 1 e 2', In *Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduatei e Billings*, Sto. André, 1992.
3. JNS, *Análise da legislação urbanística vigente e proposta do município de Campinas*, Consultancy report, August 1994.
4. E.g. not allowed for lot sizes of 125 m² and 200m².
5. COMAPE stands for *Comissão de Análise de Projetos Especiais* (Commission for the Analysis of Special Projects).
6. The role of the planning department is essential. It doesn't only deliver several of the planners for the Evaluation Commission (one of the senior planners was actually co-ordinator of COMAPE), but it can decide to leave out or present specific pieces of

information beyond the control of other sectoral agencies.

7. One of the few quantitative rules that was used informally was the so called 3.5% rule; that is, a plot of 10.000 m² would provide 350 m² of construction of Low Cost Housing, reforms of schools, hospitals, creches or other construction items to be delivered on public land. This contribution could be provided in kind or in (indexed) currency.
8. Both cases were developed as part of a consultancy work aimed at the analysis of a charging strategy for developer's contributions.
9. The gain in terms of physical units was arrived at in the following way. Considering the minimum lot size of 250 m² and the 35% of the area that couldn't be built upon (due to federal subdivision guidelines), the maximum number of houses would be 777. The actual project proposal, however, involved 73 apartment blocks totalling 876 units, implying a gain of 99 units.
10. The land value is a fixed cost and is not deducted any more, the interpretation being that the developer's gain is derived from a dilution of the fixed land costs over more units.
11. R.W. Bahl and J.F. Linn, *Urban Public Finance in developing countries*, Oxford University Press, 1992; Sarah Whatmore, 'Betterment Revisited – Issues in contemporary Land use Planning', *land Use Policy*, 11, 3, (1994), pp 163–67; S. van Meter Bridges, 'A local government perspective on financing infrastructure', *Journal of Planning Literature*, Vol. 6, 2 (1991).
12. I.e. for the first time through developer's contributions and for the second time, through the implicit pricing structure of user charges, to the future buyers of the apartment buildings.
13. A.A. David, J.B. Fitch et al, *Land use Control: Evaluating economic and political effects*, Cambridge (Mass), Ballinger, 1977.
14. See for instance: Charles J. Delaney and David Hayward, 'Development Contributions in Australia: Unresolved issues', *Journal of Property research*, 11, (1994), pp 51–63, where empirical estimates are represented of the effect of developer's contributions on house prices.
15. R.F. Babcock and W.E. Larsen, *Special Districts, the Ultimate in neighbourhood zoning*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 1990.
16. For São Paulo see N. Bonduki, 'Avaliação das Operações Interligadas como instrumento de captação de Recursos para habitação social em São Paulo', and Viviane P. Concílio e Vera L. B. Migliorini, Viviane P. Concílio e Vera L. B. Migliorini, 'As operações Interligadas em São Paulo', both articles in *Seminário de Avaliação dos Instrumentos de Intervenção Urbana*, São Paulo, 6–10 September 1993; For Sta André, Municipality of Sta André, *Solo Criado: Viabilidade Técnica e política do instrumento*, Sto André, August 1991; and for Brazil: Revista de Direito Público, 'Custeio de Obras Públicas', *Conferências e Debates*, Seminário realizado pelo Instituto Internacional de Direito Público e Empresarial,
17. José Serra and José Roberto R. Afonso, 'Finanças Públicas Municipais. Trajetória e Mitos', *Conjuntura Económica*, October 1991, pp 44–50 and November 1991, pp 35–43. July/September 1988, pp 114–202; and Fundação Prefeito Faria Lima, *O Solo Criado/A Carta de EMBU*, conference rapport, São Paulo, 1977.
18. In the local newspapers in Campinas, the overall losses from the property tax are estimated to be US\$ 9 ml per year. The recent figures for 93/94 and 94/95, however, suggest that there are spectacular improvements due to the macroeconomic recovery.

19. Flávio Villaça, *Plano Diretor anos 90*, Monograph University of São Paulo, FAU–USP, 1994.

20. Erminia Maricato, *Exclusão Social e Reforma Urbana*, Monograph University of São Paulo, FAU–USP, 1995.

21. Prefeitura Municipal de Campinas, Secretary of Works, *Proposição de Metas e Programas embasados no conceito de Parceria*, Campinas (SP), April 1994; R. L. Levitt and J.J. Kirlin, *Managing development through public/private negotiations*, Washington, DC, The urban land institute and the American Bar Association, 1985; E.S. Lodovici and G.R. Bernareggi (eds), *Cooperação financeira e organizacional entre o sector privado e administrações públicas locais. Volume I: Teoria e Prática e Volume II: Experiências em confronto*, Organization of the Brazilian edition by H. Fingermann, São Paulo, Summus 1992.

22. There is a large available literature on the economic effects of NLAs, especially for the US and the UK. What in this article is called NLC is usually labelled 'planning gains' (UK) or 'negotiated developer exactions' (USA). Literature for Latin American countries is rather scarce. F.H. Stephen, *Teoria econômica do direito*, Makron Books, São Paulo, 1993; J. Alder, 'Planning agreements and planning powers', *Journal of planning and environmental law*, December 1990, pp 880–89; James Barlow, Raymond Cocks and Michael Parker, 'Law, Economics and Planning Policy', *Land Use Policy*, 11(3), (1994), pp 181–94; M. Redman, 'Planning gain and obligations', *Journal of Planning and environmental law*, March 1991, pp 203–18; J. Bowers, 'The economics of planning gain: a re-appraisal', *Urban Studies*, Vol. 29, No. 8, (1992), pp. 1329–1339; Frank Ennis, 'Planning Obligations in Development Plans', *Land Use Policy*, 11,3 (1994), pp 195–207; G. Keogh, 'The economics of Planning gain', In S. Barret and P. Healey (eds), *Land Policy: problems and alternatives*, London, Gower, 1985; N. Lichfield, 'From Planning obligations to community benefit', *Journal of environmental planning and management*, December 1992, pp 1103–18; M. Purdue, P. Healey and F. Ennis, 'Planning gain and the grant of planning permission: is the

23. J. E. Stiglitz, *Economics of the Public sector*, Princeton University, W.W. Norton and Company, 1988. United States' test of the 'rational nexus' the appropriate solution?', *Journal of planning and environmental law*, November 1992, pp 1012–24; A. Rodriguez, M. Thomas and S. Walker, 'The English planning lottery. Some insights from a more regulated system', *Town Planning Review*, vol. 63, October 1992, pp 387–402; M. Purdue, P. Healey and F. Ennis, 'Planning gain and the "new" local plans', *Town and country planning*, vol. 61, 2 (1992), pp 39–43.

24. For a similar opinion see Martin O. Smolka, 'Problematizando a intervenção Urbana', in *Seminário de Avaliação dos Instrumentos de Intervenção Urbana*, São Paulo, 6–10 September 1993.

25. Flávio Villaça, 'Uma releção sobre a relação entre o conhecimento do mercado imobiliário e a formulação de instrumentos de política Urbana', in: *Seminário de Avaliação dos Instrumentos de Intervenção Urbana*, São Paulo, 6–10 de September 1993. In general, the estimate of private financial gain serves in this respect as an upper limit of the allowable economic costs. In reality, it will be difficult to estimate these costs. But the sequence can be reversed: assuming the condition of Pareto efficiency this financial gain will have to compensate the economic costs of smaller open spaces, less amenities, less architectural preservation and a less efficient distribution of services in case of flexibilisation of the zoning conditions.

26. See Luis C. Bresser Pereira, *A crise do estado. Ensaio sobre a economia brasileira*, Editora Nobel, São Paulo, 1992.

Sense of Neighbourhood and Model Quadras

An Evaluation of a Neighborhood Development Programme in Brasília

Hartmut Günther & Eileen P. Flores

Like other planned cities, Brasília provokes extreme reactions, ranging from 'magnificent and singular' (Le Corbusier) to 'symbol of oppression'. Goerdeler (1988:46-7) cites Niemeyer as saying 'I expect that Brasília will be a city of happy people', and concludes that the 'decreed utopia' has turned into a city of 'vain hopes'. In planning the city, the elements of rational urban design (housing, transportation, work, and recreation) were considered. However, in the words of Ficher & Acayaba, 'with value placed on original solutions and formal criteria, no economic, geographical or sociological studies were required' (1982:36). Furthermore, the historical circumstances surrounding the founding of Brasília must be considered. Initially, the city was an expression of national pride. In the words of the founding father, Kubitschek, the 'capital of a great country cannot have a limited conception - it must have the greatness of the people of that country'. Once the military, after the 1964 coup, took to the idea of Brasília, critical reflection continued to be unwelcome.

Thirty-five years after its inauguration (1960), Brasília has accumulated many problems, not the least of which is a certain physical degradation, while the

The authors teach at the University of Brasília. This paper was originally presented at the Humanization of Stony Cities Conference, May 1994 in Tallinn, Estônia. The present version was slightly shortened by the editors for lack of space. The research was made possible with support from CNPq, the Brazilian National Science Foundation. Contact address: Environmental Psychology Laboratory; Institute of Psychology; University of Brasília; P.O.Box 04648; 70.919-970 Brasília, DF; Brazil. e-mail hartmut@guarany.cpd.unb.br.

Zusammenfassung

Die ursprüngliche Planung für Brasília sah weite öffentliche Freibereiche vor, die heute zu verwaisten drohen. Um das Gefühl der "Nachbarschaft" unter den Bewohnern zu stärken, aber auch um die enormen Pflegekosten für die Frei- und Grünflächen zu senken, wurde von der Stadt das Programm 'Unser Block - unser Leben' ausgerufen, unter dem die Gemeinde für anstehende Reparatur und Modernisierungskosten für die Gemeinschaftseinrichtungen der Nachbarschaft aufkommt, während sich die Bewohnervereine verpflichten, anschließend die Instandhaltung zu übernehmen. Ein Forschungsprojekt der Autoren evaluiert die Erfolge dieses Programms anhand periodischer Bewohnerbefragungen. Während die baulichen Verbesserungen allgemein erkannt werden, wird eine erfolgte soziale Aufwertung von den Anwohnern nur selten empfunden.

economic situation of the country made repairs difficult. On the other hand, the political opening of recent years is beginning to favour the formation of neighbourhood initiatives. In response to one of these initiatives, the local government created the Model Quadras program. Under it, the city government makes the initial repairs and improvements, and expects the neighbourhood to continue maintenance. For a culture that expects the government to take care of every need of the citizens, this is an innovative approach.

Some characteristics of Brasília

As a planned city, Brasília is divided into sectors for specific activities, such as housing, banking, entertainment, schooling, recreation, etc. The central part of the city, the *plano piloto*, is laid out as an airplane. Commerce, banking and most administration are located near the intersection between the wings and the fuselage of the plane. The federal ministries are located along the fuselage in front of the wings, the local government offices are behind the wings, while the seat of the federal government is located in the tip

of the plane. The residential quarters of the *plano piloto*, subdivided into superquadras (SQ), are located in the wings. Each wing has sixty SQs, organized in four strings (numbered 100 through 400) of 15 SQs each, numbered 102 through 116, 202 through 216, etc. (fig. 1). All SQs are of the same size, about 250 by 250 m. The SQ 400s contain up to 22 three-story apartment buildings, lettered A through V. The SQ 100s, 200s, and 300s consist of up to eleven six-story buildings, lettered A through K¹. The number of apartments per building varies between 12 and 144, thus the number of apartments of a completely built up *superquadra* varies between 300 and 500. Since construction of the apartment buildings began on the Southern wing, most southern SQs are completed, while there are still some ten totally empty SQs on the Northern wing apart from other ones uncompleted. As long as a SQ is not completely built up, the city government will not landscape it.

As proposed by Lúcio Costa, the urban planner, each *superquadra*, or simply *quadras* was intended to be an autonomous community unit. The import-

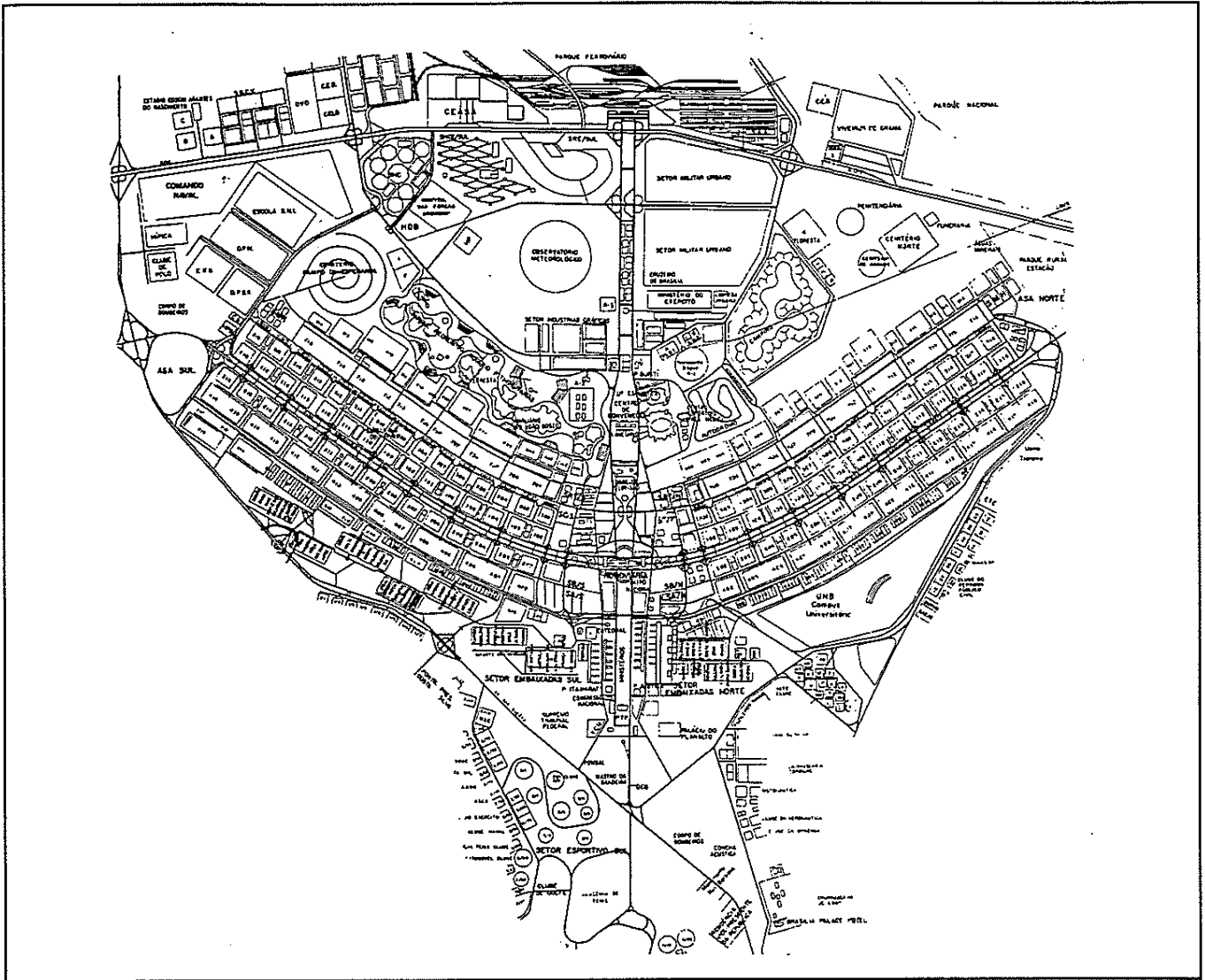


Fig. 1: A Map of Brasília

ance of private open space is intentionally reduced, thus increasing the importance of public installations. Besides the 11 or 22 residential buildings, each *quadra* has a small commercial centre on one side of it. The *quadra* would offer shared green space, day care facilities, school, recreation opportunities and shopping. Four *quadras* would form a neighbourhood unit which would share sports, cultural and religious facilities. Some of these provisions were fully realized, such as local commerce and primary schools, while others were never build.

The program 'Our Quadra, Our Life'

According to S. Dallemole (personal communication), the mayor of SQS 315, a group of 14 residents started to discuss problems of their *quadra* in 1991. By the end of that year, this group managed to substitute many of

the lamp posts of the *quadra*, and one year later, AMOSUL, the association of the residents of the concerned *super-quadra* had been founded. Initially, this association submitted a list of more than 20 complaints to the city administration. Most of these problems were resolved by the municipality. Based on this success, the Model *Quadradas* program was born in 1992, involving four *quadras* initially, including SQS 315. Later the government of the Federal District of Brasília (GDF) amplified the program coining the slogan 'Our *Quadra*, Our Life'. Through this program, the GDF proposes to fully restore infrastructure and urbanization of 132² residential *quadras*. The works began in four *quadras* in April of 1993. Another group of eighteen *quadras* followed in July 1993, a further eighteen were included in the program in October 1993 and yet another group of nine in February 1994. In the official com-

munication of the program reads as follows:

This program responds to demands by the community, it was specifically defined through discussions among residents of various quadras who organized themselves and met with receptivity by the GDF.

The administration of Brasília, in meetings with mayors (of the quadras) and resident associations, noted the community's problems and demands (Administração de Brasília, 1993).

With this initiative of community organizations, the GDF restored the original idea of the creation of Brasília, the neighbourhood unit.

According to the program 'Our Quadra, Our Life', the government carries out public restoration and reform works, while the community guarantees to maintain and conserve the improvements.

Thus, community participation is fundamental for the success of the program 'Our Quadra, Our Life'. This shared work, the division of responsibility between government and community is the

point of departure for the program. (Administração de Brasília, 1993).

The program, aiming both at the improvement of the physical environment, and community building, covers three major areas: (a) improvement of the physical environment, such as the repair of sidewalks, landscaping (planting trees, shrubs, and flowers), and cleanup; (b) installation and/or repairs of recreation areas, both for adults (sports fields) and children (playgrounds); (c) illumination of the quadras.

Evaluation of the results

Methodology

Three surveys were carried out to evaluate the impact of the programme. The first and second study, were conducted in 1992 and will serve as a baseline; while the third study, conducted in March of 1994, will be used for evaluation and comparison.

Mail surveys were used in all three studies.³ The circulated questionnaire consisted of a four-page brochure, printed on one A4 size sheet of paper.⁴ It contained a cover letter, questions about the sense of community in the quadra, an assessment of mostly physical aspects of the quadra, and finally some personal information about the respondents. In study three specific questions about the project were added.

General evaluation of the program

The mean general evaluation of the 'Model Quadra' program, as provided by the respondents in study three, was 3.94 on a six-point scale ranging from one = 'very bad', to six = 'excellent'. A significant difference was found among respondents living in quadras that entered the program at different times ($F=9.16$, $p=.0001$). Residents of the four quadras that first entered the program in April 1993 provided the most positive evaluation ($m = 4.54$). Residents of the quadras that entered the program in July did not differ significantly from the ones that entered in October of 1993 (means 3.99 and 3.74 respectively), but differed significantly from the first group (LSD, 5% level).

Other parameters than 'entering the programme' showed no significant results. For example, no differences were found between residents of three types of apartment, i.e., job-related, rented and owned ($F<1$). Likewise, those respondents who said that they might move, on their own initiative, within the next two years, while providing a somewhat more positive evaluation of the program, did not differ from those who said that they probably would not move ($F<1$). No correlation was found between the general evaluation and time in Brasília, time at the current address, or number of persons living in the apartment.

Qualitative evaluation

Aiming at a qualitative evaluation of the program, respondents were asked to write down those aspects that most improved through the program, as well as those things that they had hoped would happen, but had not been carried out. Up to three responses were coded. Table 2 presents a summary of the frequency with which various aspects were mentioned as having been carried out or not.

Initially, it may be noted that there were considerably more positive than negative comments. About 7% of the respondents say they do not know the program well enough to give an opinion. An approximately equal number of respondents say that 'nothing' or 'not much' was accomplished or that 'everything they expected was realized.'

Most outstanding among the positive aspects mentioned was landscaping involving planting and care of trees, shrubs, and flowers (28%). The second positive aspect was new lighting of the quadras (21%), followed by sidewalk and roadway repair (12%).

The item receiving the most criticism was security: nearly 23% ($n=64$) complained about the fact that the quadra continues lacking security, while only ten respondents (2% of the positive comments) said that security had

		Studies 1 & 2 1992: Pre-Program		Study 3 1994: Post-Program	
Number of Respondents		153		286	
Age	mean	41.2		42.5	
	standard deviation	12.9		12.4	
	range	13 - 83		13 - 80	
Sex	female	77	50.3%	127	44.4%
	male	76	49.7%	159	54.6%
Marital status	single	39	25.5%	65	22.7%
	married	91	59.5%	163	57.0%
	other	23	15.0%	58	20.3%
Higher Education		125	81.7%	225	78.7%
Years living in Brasília	mean	19.0		20.2	
	standard deviation	10.0		9.1	
	maximum	35		37	
Years living at current address	mean	9.6		8.9	
	standard deviation	7.5		7.6	
	maximum	31		33	
Number of people in the apartment	mean	4.0		3.7	
	standard deviation	1.5		1.9	
	maximum	7		8	
Type of apartment	job-related	19	12.4%	14	4.9%
	rented	21	13.7%	63	22.0%
	owned	111	72.5%	208	72.7%

Table 1: Description of the population studied

Aspect Evaluated	Positive Mention	Negative Mention
Landscaping	151	11
Sidewalks, pathways, roadways	67	10
Visual aspects, aesthetics	33	2
Recreation & sports facilities	29	39
Playground, sports for adolescents	6	24
Conservation, general improvements	21	15
Lighting	112	10
Clean-up	24	13
Infrastructure, urbanization	16	11
Security (improved vs not enough)	10	64
Parking facilities	1	17
Administration of the quadra	5	4
Relationship among residents	3	8
Nothing / not much was accomplished	34	
Everything I expected was accomplished		31
Does not know the program	20	
Other comments	7	24
Total	539	283

Table 2: Qualitative evaluation of the programme

improved with the program. Another matter receiving more negative than positive evaluations were recreation and sports facilities. Apart from bad notes on overall recreation and sports facilities, children's playground and sports facilities for adolescents received four times as many complaints than positive evaluations. Another serious complaint refers to parking space: Respondents complained not only about insufficient resident's parking, but especially mentioned customers of the adjacent commercial areas occupying residents' parking space inside the quadra.

Considering the fact that one objective of the program is the improvement of the relationship among residents of the quadra, it is noteworthy mentioning that only few comments dealt with this aspect. Among these most complained that relationships had not improved.

Comparison of the 1992 and 1994 surveys

Both in 1992 and 1994, respondents were asked to evaluate their quadra along some 23 mostly physical dimensions. These items are presented in no particular order. Table 3 shows mean evaluations and results of t-tests for independent samples, with the items being grouped according to the results of a cluster analysis.

The first block of items deals with landscaping and the physical structure of the quadra. The landscape aspects were evaluated significantly more positively in 1994 by residents of quadras in the program, and even the physical structure of the quadra received somewhat more positive evaluations.

The second block of items deals with the localization of the quadra in the city, the local commerce and access to essential services, such as bakeries, drugstore, meat and vegetable markets. No statistically significant difference was observed along these dimensions.

The third block of items deals with privacy and access to public transport and also aspects of maintenance. Repair and conservation of sidewalks is evaluated more positively by residents within the program, while the evaluation of the trash removal services declined somewhat. Other aspects were not evaluated differently.

The fourth block of items deals with security, tranquillity and noise. No difference was found on the question of sense of security or general tranquillity of the quadra. However, the noise level is being evaluated as significantly worse in 1994 by the residents of quadras that participated in the program.

The fifth block of items deals with recreation and social aspects of the quadra. All but one item showed a significant improvement: children playgrounds, recreation opportunities, lighting, relationship between residents, ease of making friends. The evaluation of the neighbourhood association, however, was significantly less favourable in 1994 in quadras that participated in the program. Of the remaining items, value of housing and open air markets were evaluated more positively in 1994 while the parking situation had become worse.

Sense of neighbourhood

A seven-item sense of neighbourhood scale was used in the 1992 and 1994 studies. Based on a factor analysis, these items may be grouped and reduced to two indices, willingness to help and identification (Günther, Flores & Silva, in preparation). In Table 4, mean values for each item is presented for 1992 and 1994, as well as results of t-tests for independent samples.

On only one item of the 'willingness to help factor' respondents differ significantly in the 1992 and 1994 studies: Residents of quadras included in the program tend to agree more with the statement that people can count on each other than did respondents of the pre-program study - though the respective means (1.96 and 2.21) are

Aspect Evaluated	1992		1994		t	p
	mean	s.d.	mean	s.d.		
Green areas	4.53	1.21	4.84	.99	2.72	.007
Arborization	4.03	1.23	4.56	1.05	4.70	.000
Physical structure of the quadra	4.07	1.13	4.27	1.02	1.89	.059
Local commerce	4.16	1.09	4.28	1.08	1.16	.109
Access to essential services	4.75	1.08	4.86	1.01	1.08	.282
Localization	5.18	.86	5.10	.91	< 1	
Privacy	4.11	1.18	4.23	1.14	1.05	.296
Access to public transport	4.59	1.15	4.47	1.13	< 1	
Trash removal service	4.07	1.06	3.87	1.11	1.79	.075
Conservation of sidewalks	3.70	1.11	3.98	1.16	2.37	.018
Conservation of public installations	3.74	1.16	3.69	1.31	< 1	
Sense of security, able to walk at night	3.63	1.17	3.45	1.22	1.54	.124
Tranquillity of the quadra	3.82	1.25	3.82	1.30	< 1	
Quietness	4.36	1.39	3.89	1.23	3.43	.001
Playground for children	2.75	1.30	3.30	1.30	4.13	.000
Recreation opportunities	2.22	1.29	3.34	1.32	8.50	.000
Lighting of the quadra	3.66	1.41	4.03	1.31	2.78	.006
Relationship between residents of the quadra	3.00	1.01	3.44	1.07	4.21	.000
Ease of making friends	3.10	1.11	3.37	1.33	2.24	.026
Neighbourhood association	4.09	1.04	3.66	1.28	2.69	.008
Cost of housing	3.05	.99	3.25	1.27	1.88	.061
Open air market	2.57	1.47	3.00	1.24	2.95	.004
Ease of parking	4.14	1.37	3.51	1.46	4.49	.000

Observation: Six point scale from 1 = very bad to 6 = excellent

Table 3: Comparisons of physical environment of the 'quadra'

Item of Sense of Neighborhood Scale	1992		1994		t	p
	mean	s.d.	mean	s.d.		
<i>Willingness to help</i>						
People can count on each other	1.96	.72	2.21	.71	3.41	.001
When something needs to be done, everybody participates	1.89	.68	2.00	.65	1.64	.102
Being part of the quadra is like being part of a family	2.20	.78	2.25	.89	< 1	
People know that in case of need, others of the quadra will help	2.13	.76	2.20	.65	1.02	.308
In case of a problem, people of the quadra would get together	2.54	.77	2.59	.75	< 1	
<i>Identification with the quadra</i>						
I feel I am part of the quadra	2.65	.85	2.64	.83	< 1	
The well-being of the quadra is important to me	3.49	.58	3.53	.61	< 1	
In case of an emergency in my quadra, I would help	3.36	.58	3.37	.67	< 1	
I feel good when something good happens to the quadra	3.53	.57	3.57	.55	< 1	

Observation: Four point scale. 1 = disagree completely to 4 = agree completely

Table 4: Comparison of sense of neighbourhood

both close to the alternative 2 - disagree. All the other items show no difference.

Satisfaction with city and quadra

Table 5 presents a comparison of general satisfaction with the city of Brasília or with the quadra, and also the likelihood of moving by one's own initiative in the next few years. The relative number of respondents indicating satisfaction with living in Brasília is slightly higher, while percentage of respondents satisfied with the quadra is slightly less. The proportion of respondents that said that they might move by their own initiative is also slightly higher among the residents in the model quadras program. None of these differences, however, is statistically significant.

Discussion

Overall, the program 'Our Quadra, Our Life' has been well received by the respondents of the third study, as expressed by the general mean of 3.94 on a six-point scale. Furthermore, the results suggest that over time, the evaluation of the program becomes more positive. On the other hand, the evaluation does not depend on other factors: Neither length of residence in Brasília nor the current address has any influence on the evaluation, nor does 'commitment to the quadra', as expressed by ownership of apartment or likelihood of moving.

The physical dimension of the program

Physical improvements have been achieved in two of the three major program areas according the evaluation made in 1994. Various aspects of the physical environment are being rated more positively, such as landscaping, or sidewalk and roadway repair. The second major program item, lighting, improved considerably as well. Though it must be noted that trash removal actually was rated more negatively, though it is not clear to what extent the rating reflects a consequence of the work carried out in the context of the program.

The third major program objective, the installation and/or repair of recreation opportunities, received more favourable evaluations in 1994 than in 1992. On the other hand, the qualitative evaluation of this aspect was quite negative in 1994. It appears that the respondents had expected more than what had been completed by the time of the survey. Especially children's playgrounds and activities for adolescents (not only sports facilities) were repeatedly mentioned. This latter aspect was even mentioned in connection with a major criticism, the lack of security. The program dealt with security only in terms of as improved lighting and pruning of trees. However, the increased concern over security in 1994 was striking: nearly one fourth of the negative comments complained about continuing lack of security, particularly absence of police on the street. While there was no significant difference between 1992 and 1994 in the rating of the security of the quadra, the relative

importance of this item changed from study one and two to study three. In 1994 62% of the respondents considered security as most important for the quality of life in the quadra, while in 1992 this proportion had only been 52%. One must assume, though, that this increased concern over security is more a reflection of the social and economic differences between 1992 and 1994, and has less to do with the program as such.

The social dimension of the program

The second, implicit objective of the program 'Our Quadra, Our Life' is the social aspect: the restoration of the original idea of neighbourhood units. Such aspects as ease of making friends, relationship between residents of the quadra, or, again, the recreational elements of playground and other facilities, were evaluated more positively in 1994 than in 1992. On the other hand, this change was not reflected in the sense of neighbourhood scale, nor did it receive much mention in the qualitative evaluation of the program in 1994. If anything, more respondents commented that the relationship between residents and their involvement with the affairs of the quadra is still lacking. More over, the evaluation of the neighbourhood associations worsened from 1992 to 1994. Such apparently contradictory results might be explained by considering first that the creation of an association is a prerequisite to benefit from the program. Thus, the program contributed to improved recreational opportunities and

		Studies 1 & 2 1992: Pre-Program		Study 3 1994: Post-Program	
Number of Respondents		153		286	
Satisfied living in Brasília	would not move	34	22.2%	46	16.1%
	satisfied	88	57.5	194	67.8
	does not matter one way or another	1	.7	not asked	
	would prefer other city	29	19.0	43	15.0
the sooner able to move the better		1	.7	3	1.0
Satisfied with current <i>quadra</i>	would not move	13	8.5%	22	7.7%
	satisfied	107	69.9	188	65.7
	does not matter one way or another	8	5.2	not asked	
	would prefer other <i>quadra</i>	not asked		36	12.6
	would prefer other part of the city	21	13.7	25	8.7
the sooner able to move the better		1	.7	2	.7
Likely to move	yes	63	41.2%	134	46.9%
	no	88	57.5	151	52.8

Table 5: Satisfaction with Brasilia and with the Quadra

their social consequences. Furthermore, the preparation of the material necessary for being included in the program implied greater contact (and possible friendships) among the residents. However, this greater contact also heightened awareness of the lack of involvement of many residents, and also greater expectation placed on the association.

Only time will tell to what extent the combined realization of the objectives of the program will lead to the occupation and use of the public spaces envisioned by the planners of Brasília: Giving the residents a voice and incentive to participate in the care of their environment, and stimulating the creation of neighbourhood associations, also raises public awareness on restoration and maintenance works by the local government. Making the open spaces more attractive and safe, should increase their use with its attendant social consequences.

Lessons learnt and replicability

Brasília was planned with an emphasis on public space. Apartment buildings of the plano piloto were not owner occupied but public property, access to them was part of the salary civil servants – both from the federal bureaucracy and from state enterprises – would receive. Those coming to Brasília in the early years not only received a 100% increase of their salary, but also free, furnished housing. The government would take care of all the residents' needs, down to changing a light bulb.

The economic realities have changed in the past decades. Residents of public apartments now pay a modest fee instead of rent, but often this amounts to only 10% of what one would have to pay for an equivalent apartment on the open market.

It may be no accident that neighbourhood associations such as the one of SQS 315 began to appear in 1991: It was the time when the federal government started to sell the apartments to their long time residents, even ministerial dachas were auctioned. The official reason for the sale was to reduce operating costs. But whatever reason for selling the apartments may have been, it may just be ironic that privatization, though adverse to one of

the original ideas of Brasília, apparently strengthens another original idea, which is the sense of neighbourhood and a valuation of shared public space inside the quadras.

Notes

1. Thus, for example, the address SQN 205 E 302 indicates an apartment on the North Wing, fourth residential SQ from the 'fuselage', in the 200s row, apartment building E, second apartment on the third floor.
2. This number includes quadras in the 700s, which have single family row-houses.
3. In the first study, a random sample of 600 addresses of the Plano Piloto was drawn, out of these 180 respondents returned questionnaires; the data of 108 of these will be considered in this paper. In the second study, four specific quadras of the Plano Piloto were selected. A random sample of 150 addresses was drawn for each quadra; 215 usable replies were obtained. One of these four quadras would subsequently be part of the program, with 45 respondents for the current study. In the third study, a sample of 750 addresses was drawn from those quadras which had been selected for the project. Of these, 286 usable responses were obtained (38.1%). Table 1 presents a summary description of the 153 respondents from studies one and two, the 1992 preprogram condition, and 286 respondents from study three, the 1994 postprogram condition.
4. Initially, a questionnaire and a 'postage paid' return envelope were sent to the selected addresses. In studies 'one' and 'two', a reminder letter was sent two weeks after the initial mailing. In study 'three', the reminder was mailed one week after the initial mailing. One week after that, a second set of questionnaires and return envelopes was mailed to a subset of the initial population.
5. i.e., negative comments in response to the question about what was accomplished.
6. i.e., positive comments in response to the question about what was not yet accomplished.

References

- Administração de Brasília. (1993). *Programa 'Nossa Quadra, Nossa Vida'*. Brasília, DF: GDF, Administração da Cidade (unpublished internal document).
- Ficher, S., & Acayaba, M. M. (1982). *Arquitetura moderna brasileira* [Modern Brazilian architecture]. São Paulo, SP.: Projeto Editores Assoc.
- Goerdeler, C. D. (1988). Die verordnete Utopie. *Geo-Special: Brasilien*, 46–47.
- Günther, H., Flores, E. P., & Silva, A. V. (in preparation). *Senso de comunidade entre moradores de superquadras do plano piloto de Brasília*.



Solidarisch handeln – Cuba unterstützen

Wir beschaffen Ersatzteile für cubanische Fabriken und soziale Einrichtungen, z. B.:

- Druckindustrie
- Textilindustrie
- Ernährung
- Industriegase
- Landwirtschaft
- Gesundheitswesen
- Stadtreinigung

Durch Ihre Spende ermöglichen Sie den Kauf dringend benötigter Ersatzteile.

Infos bei:
Solidaritätswerkstatt e.V.
Ludwigshöfstraße 42
64285 Darmstadt
Telefon und Fax (061-51) 6 40 66



Spendenkonto:
Postgiro Frankfurt am Main
BLZ 50010050
Konto 48 78 02-6 03

Bitte angeben, ob Spendenbescheinigung erwünscht!

What future for Brasília? The Pattern of Emerging Conflicts

Jorge Guilherme Francisconi

April 21st, 1995 was the 35th birthday of Brasília, time to review its pattern of evolution, to evaluate the most visible conflicts taking place and, to prospect about its future role as national capital, a world heritage and Brazilian metropolis. These conflicts arise from socio-economic and planning characteristics of its urbanization process, which are reinforced by triangular discussions that involve its future as to the preservation of the historical monument versus the strengthening of its status as *civitas* with functions of national capital, with all its symbolic values, and thirdly, an *urbs* that has an important function as pole of development of Brazilian highlands.

The three functions that Brasília is performing were foreseen in its creation. The original project made reference to its role in the regional development and its condition as *civitas* and *urbs*. Later developments obscured the urban limits and the importance of the original plan of Lucio Costa and Oscar Niemeyer in the fifties, built and referred to as the Pilot Plan (*Plano Piloto*, pop. 300 thousand), and reinforced the weight of recently constructed 'satellite cities' (fig. 1), such as Ceilandia (pop. 380 thd, Taguatinga (pop. 230 thd.) or four year old Santa Maria (pop. 101 thd.). The consequence

The author is an Brazilian Architect, MRP and PhD in Social Sciences, Professor of Urban Planning in the Federal University of Brasília (UnB) and Director of Urban Development in the Ministry of Planning (SEPURB/MPO). He also was the Executive Secretary of the National Commission of Urban Policy (CNPU) and President of the Brazilian Enterprise for Urban Transportation (EBTU). Contact address: Jorge Guilherme Francisconi, SQS 208, Bl.A, Apart.504; 70254-010 Brasília, Brasil.

Due to lack of time editorial changes could not be double-checked by the author. We apologize for any misinterpretations which remain the editor's responsibility.

Zusammenfassung

Brasília feiert seinen 35. Geburtstag - doch trotz architekturhistorischer Ehrungen ist die stadtplanerische Zukunft der brasilianischen Hauptstadt ungewisser als je zuvor. Ein konservativer Flügel von Politiker/Inne/n und Planer/Inne/n möchten am liebsten auf ewige Zeiten ein Veränderungsverbot über das von Costa geplante Stadtzentrum verhängen, ohne sich um die Wünsche der Bewohner/Innen zu scheren oder wirtschaftliche wie technologische Entwicklungen zu berücksichtigen. Dies würde allerdings die ohnehin vorhandene soziale Segregation noch weiter verstärken. Andere Gruppen argumentieren, daß der ursprüngliche Plan ohnehin nie zur Gänze verwirklicht wurde und darüberhinaus von Anfang an seine Schwächen hatte, die zu korrigieren nur Vorteile mit sich bringen könne. Schließlich gibt es auch Bestrebungen, den für 500 Tausend Einwohnern konzipierten Plan dahingehend zu aktualisieren, daß er Bedürfnissen der heutigen Metropole von über zwei Millionen gerecht werden kann - also z.B. ein ausreichend großes und multifunktionales Zentrum erhält.

is the name Brasília having a double meaning as it refers to the *Plano Piloto* or the conurbation within the administrative limits of the Federal District - DF (5,800 km², 1.825.000 persons in 1991).

The satellite cities built through the last thirty years (fig. 11a-d) complement urban functions originally assigned to the Pilot Plan, like housing the builders of the city, the lower income families and non public servants personnel. The major consequence is a suburban population that depends strongly on employment, social services and the revenue provided by the centre. The cities distribution of income in the DF provide clear evidence of a socio-economic profile of each urban centre, its heterogeneity and economic potentials, and the leading position of Taguatinga and Ceilandia in commerce and industry (table 1).

The intensive urbanization taking place along major highways must also be mentioned, although it will not deserve in depth consideration in these notes. It is located in the outer limits of the Federal District but remains strongly dependent of

the Pilot Plan. The most important spontaneous out-fringe development runs along twenty kilometres of highway BR-040, leading to Rio de Janeiro and São Paulo. Several private towns and developments were randomly constructed in the area, where close to 350.000 urban lots are offered for the potential use of 2 million people - but with no infrastructure or services whatsoever.

The development of these areas constitute a serious inter-governmental problem that did not deserve any major initiative of the public sector so far and is complementary to the central question, namely: what guidelines will orient Brasília's metropolitan development?

The lever of this dramatic urbanization taking place is the internal migration of the rural and small town population in general, and the interregional migration of the northeastern population to the urbanized south and the central west frontier region in particular.

Migration to Brasília has been reinforced by its symbolic value and to popular and

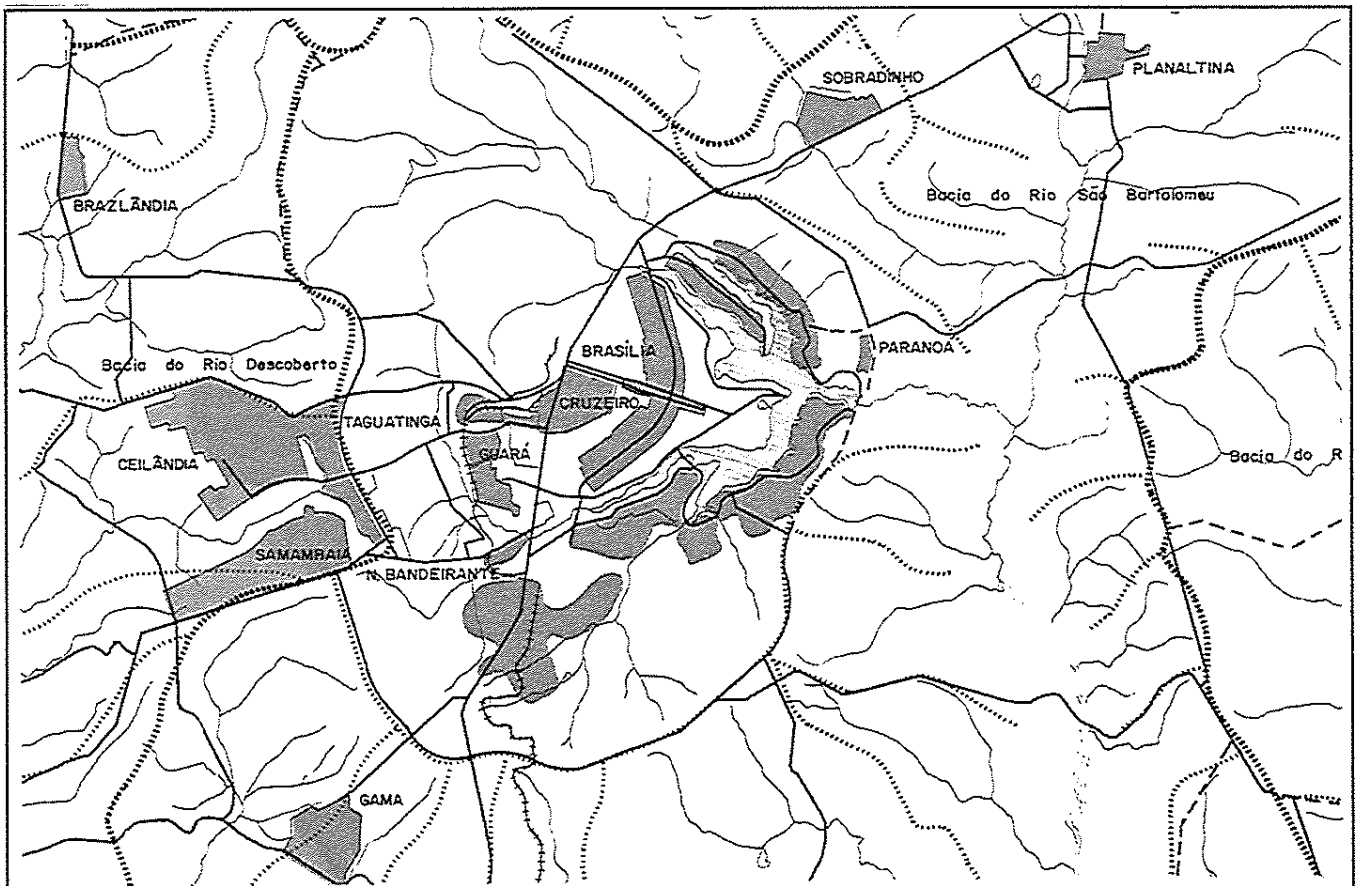


Fig. 1: Urban land use of the plano piloto and satellite cities

demagogic policies during the past seven years. They conceded benefits that reinforced their political image and disrupted the already precarious urban conditions.

On the other hand, the original intention to turn Brasília into an administrative *civitas* and regional pole of development *urbs* in Brazilian highlands has been achieved. Although some scholars will argue that land use and urban development from the Atlantic coast would certainly arrive in the highlands in due time, it is evident that the economic growth of Brazilian frontier regions is still promoted by Brasília, built in the country's geographic core and close to the site were a preserved marsh provides water for the Amazon, the Paraná and the São Francisco river basins. The testimony of this new reality is the agricultural and rural development taking place in this region during the last twenty years, the economic infrastructure built and being demanded, and the number of cities that constitutes its urban system.

The consequence of this recent success is the regional demand for provision of new types of technical, financial and R&D services, together with the development of the agro-industrial sector. The demand will find an answer, but it remains to

be seen where it will locate. The alternatives sites are Brasília, Goiânia or Anápolis, the three most important regional centres. To Brasília's population (*brasilienses* or *candangos*) such development close to the city is very important because it can provide sustained economic growth; reduce unemployment levels and seems compatible with Costa's original guidelines.

Yet, such decision will strongly affect and change the qualitative profile of Brasília, reinforcing its role as an industrial and service metropolis and will change the equilibrium between the four scales indicated in the pilot plan: the monumental scale, the residential scale, the gregarian (meeting) scale and the bucolic scale.

The regional demands on Brasília are reinforced by emerging intra-metropolitan demands, coming from the two million persons' conurbation and its own internal dynamism that generates a strong auto-sustained development process. These regional and metropolitan potentials were not foreseen and have never been considered by urban planners, responsible for Brasília's master plan, its metropolitan strategies and its comprehensive plans.

The reasons for the marginal importance

given to economic and social issues is design-oriented training of urban planners in Brazil. This condition generated satellite cities that do not repeat the Plano Piloto model, follow differentiated patterns and ignore the need of comprehensive planning and metropolitan development guidelines. The result is the lack of a master plan to guide urban expansion and to integrate policies and programs for social, economic and infrastructure activities.

The *laissez faire* behaviour adopted by these cities contradicts the priority given to planning values of the Plano Piloto area since its first days, and collides with the confusing and heterogeneous urban plans that were prepared for satellite cities by government officials in the sixties and seventies..

As to metropolitan planning, alternative guidelines were suggested in 1991 by a joint group of consultants and public officials. The four models considered the potential linkages between the three most important urbanized areas and recommended establishing an ecological belt around the two major ones. Metropolitan development was *de facto* defined due the decision to built a metro line, linking the two larger centres. The first centre

consists of cities contiguous to the Plano Piloto, the second is the Taguatinga-Ceilandia-Samambaia conurbation. The construction of the metro eliminated two previous alternatives but did not reduce the need to define the future role of the Plano Piloto. Other questions the plan will have to define concern land use around urban transportation corridors and rail system; the location of the metropolitan core *vis a vis* the urban core in the Plano Piloto; the development of an economic base, the provision of social services for its population and guidelines for land use in urban fringe beyond DF's administrative limits.

In order to achieve these decisions it is necessary to surpass several old and emerging conflicts concerning long standing doubts, of public authorities and local leadership, about economic and social activities compatible with the administrative and symbolic functions of the national capital.

This is not an original question and quite probably repeats preceding discussions in the eighteenth century, concerning the US's capital being New York, Baltimore or a new city later called Washington. Or Berlin versus Bonn in recent years. The point is that Brazilians and *brasilienses* must decide about functions and activities that will be promoted in Brasília, the nation's capital by decision, a metropolitan area by chance and that can become a regional pole of development by option. For this purpose it is necessary, however, to prepare technical evaluations to orient political decisions, involving the limits, demands and basic concepts for future alternatives.

A second restriction, in defining Brasília's role as *urbis* and *civitas* versus metropolitan and regional pole of development, is due to UNESCO selecting an extensive area of the Plano Piloto as a World Cultural Heritage and reducing the pattern of changes that can be achieved.

From sceptic point of view, one can suspect or deny the importance given to planning in the metropolitan growth and question its relevance for future developments. This questioning is supported by the negligible importance of planning through the last decade in the *Distrito Federal*, due to the public sector inability to enforce it; the lack of cultural values to sustain it; the strength of a free market, democratic and developing ethos of the Brazilian emerging society. In such circumstances, politicians and some public officials developed projects and took decisions conflicting with urban planners'

long term approach. The consequence is a lack of comprehensive plans. Whenever a new situation emerges and urban planning decisions must be taken, no mature and solid proposals available to be discussed, nor is there a commitment to implement it.

Therefore, it seems necessary to clearly define principles that will surpass emerging conflicts and restrictions, in order to achieve strategies, plans and programs that will guide planners and public officials in future developments. They must take into account all preceding limitations and demands, including the compromise with UNESCO to preserve architectural and urban values of the *Plano Piloto*.

One extreme attempt of a guideline was expressed in a letter of Lucio Costa's daughter Maria Elisa to UNESCO, demanding the *Plano Piloto* to remain untouched and its original concepts to be maintained. Changes should only take place in the metropolitan fringe and under the condition that they have been approved by the Costa family. Ms. Elisa's line of argumentation to UNESCO is that the metropolitan development was not part of the original concept. Therefore '*la discussion devient très importante, prenant la préservation du 'Plano' tel quel, y compris avec ses vides, comme une donnée et pas comme objet de débat*' (sic). The letter, dated November, 3, 1993, concludes: '*Une image n'est une fois venue; dans l'avenir, on aura une belle confrontation d'un côté la ville fruit d'une idée, la ville administrative et symbolique, avec sa sereine beauté, préservée dans son identité d'origine; et l'autre, la ville que Taguatinga deviendra, grandis probablement en hauteur, comme toutes les grandes villes d'Amérique, où les circonstances commandent le développement*' (original in french).

This conservationist concept proposed by Ms. Costa for the Plano Piloto would turn it into a reservation for higher income families and public officials. This reminds of, *mutatis mutandis*, the ancient egyptian centre-periphery relations like, e.g., the Temple of Karnak housing high officials, priests and crocodiles, surrounded by an amorphous urbanization of servants and commerce.

This concept, however, differs from the UNESCO's conservation scheme with development guidelines for Brasília. Its technical report states that '*Lucio Costa's plan is inconclusive. There are super-blocks still not built, the centre of the city is inconsistent, since it is not a place for people to meet, and there is a lack of construction in the cultural area near to the ministries. It also mentions that 'a strong policy on conservation ... does not mean that the city may not grow further in some of its sectors (central zone) such as trade and culture. The key should be maintaining the essence of the original project.*'

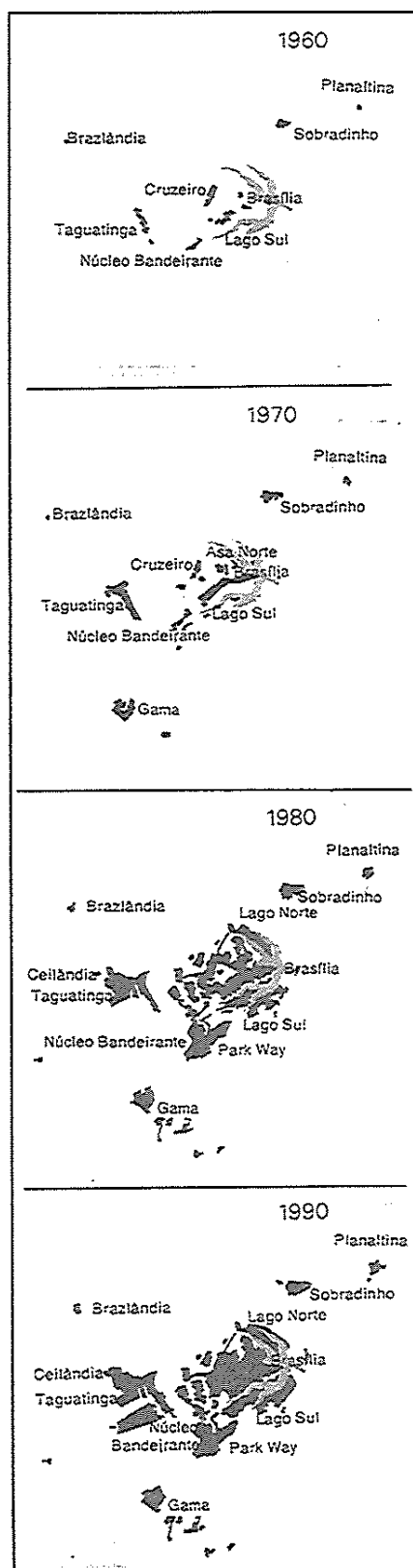


Fig. 2a-d: Urban evolution of the Federal District, Brasília.

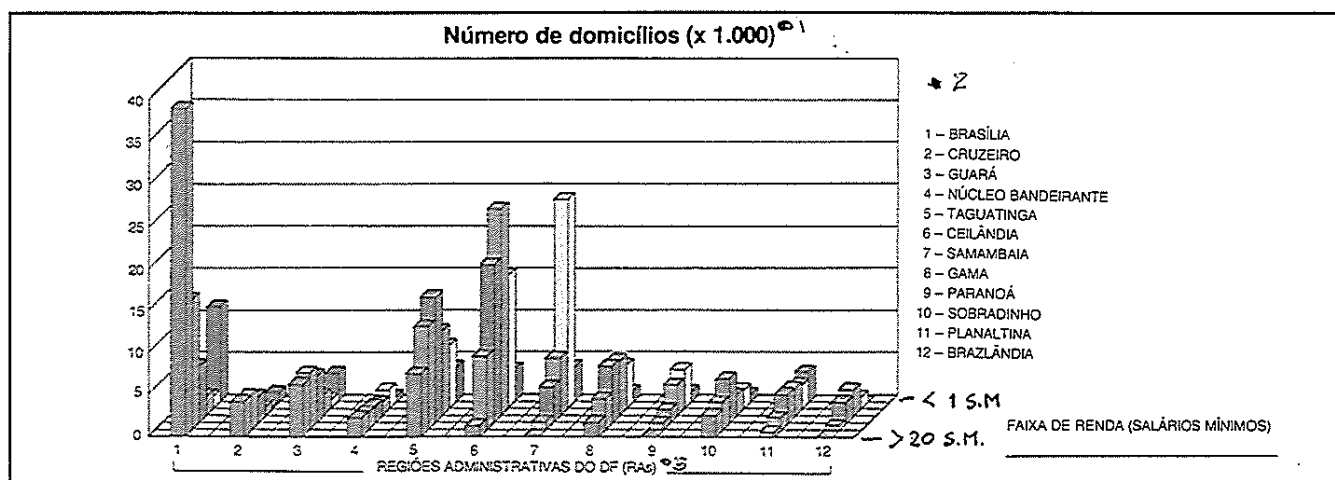


Table 1: Distribution of income in the federal district (by household and administrative region, 1989)

The conclusions recommend the creation of a permanent joint committee to consider projects of greater impact on the city and discuss the advantages and disadvantages of their approval in order to find the fair median between conservation and development and measures to prevent real estate speculation; the establishing of a 'no building area' surrounding the polygonal preservation zone, the creation of special meeting places; and the building of the national museum, a library and the national archives, which were foreseen in the original plan and which refer to the history of the city and of the country.

UNESCO's technical report further recommends conservation policies to be administered by local government rather than being centrally administered, to prevent architecturally monotonous development typical in cases where control is restricted to few public institutions and to the indirect influence of real estate interests. The report points out that 'the new city is only 33 years old and just beginning its urban life' but is ambiguous as to what new functions Brasília should provide and where to localize them. The result is a an unresolved dilemma between the symbolic urbs and the metropolitan civitas.

On the local political and administrative level, formulating a comprehensive strategy for the future development of the Plano Piloto and the Metropolis cannot be detached from other social conflicts. One of them is the conflict between the vested interests of the local building industry and real state business and the demand to preserve the status quo by the Costa-Niemeyer group. Another political force is the ecological lobby demanding a protective green belt

around the Plano Piloto which would inhibit free market urbanization of the type adopted in the satellite cities.

In the case that different planning provisions is being adopted between centre and periphery, already existing disparities in income levels and the quality of the built environment will necessarily increase. A consequence may be an undesirable and frightful consolidation of a dual society and the creation of two autonomous administrative systems for Brasilia: a perspective that conflicts with the best traditions of the multiracial, open, innovative and democratic Brazilian society.

Apart from the described and conflicting interest groups, there are unaligned voices proposing to change land use restrictions in the central area of the Plano Piloto, currently divided into commercial, service and hotel functions. The argument goes that the segregationist land use pattern lead to a very poor urban quality puts off potential investors. Others demand space to provide a real Metropolitan core capable to serve two million persons instead of the originally planned half a million living in the Plano Piloto. It is my understanding that changing the land use pattern need not be in conflict with the volumetric guidelines of the central area, and will not have significant effects on the monumental axis and its Mall, or affect the residential super quadras. An alternative solution would be to keep the Plano Piloto and the central area as it is; and define a new area where to built an adequate metropolitan business and services centre.

An important factor in settling the outlined conflicts of Brasília is the nomination of the new Governor, dean of the

local most prestigious University and member of the socialist Labour Party (Lula's PT - Partido do Trabalhador) as the outcome of the recent elections in the Distrito Federal. He brought several university teachers to the Secretariat. This academic group is proud of Brasília - produced by genuine Brazilian talent - being declared a monument of heritage of mankind. They are in favour of the preservation of the urbs and its adjustment to the demands of the emerging XXI century. Another group involves of PT ranks of mixed origins (labour unions, public officials and others) that represent concrete interests of groups in the Plano Piloto and the satellite cities, and have political motivations different from the first academic group.

Obviously, analyzing micro-patterns of conflicts and interests in detail the picture becomes much more complex. However, keeping in mind that in less than forty years Brasília as an unique example of a modern planned city succeed in becoming a national symbol; a monument of heritage of mankind; a booming metropolis of a rich yet unequal and socially unfair developing society; a regional centre of Brazil's frontier region in the highlands, and a residential city with excellent urban and environmental standards compared to other Brazilian and Latin America cities, it is equally true that all this evolved with only limited participation of local citizens. Up to now they the residents had no chance to know or discuss alternative planning proposal, their points of view about the DF's development was never asked for. The situation resembles a theatre stage full of actors (who complain about restrictions most of the time but suggest few alternative solutions) playing in front of an empty auditorium.

The Brazilian Modernists and the Housing Question: Affonso Eduardo Reidy and the "Pedregulho" model.

Eduardo Mendes de Vasconcellos

Zusammenfassung

Dieser Beitrag setzt sich mit den Wurzeln der "Brasilianischen Moderne" auseinander. Als Beispiel wird der Architekt Affonso Eduardo Reidy und sein herausragendes Projekt "Pedregulho" in Rio de Janeiro vorgestellt. Diese vorbildlich mit sozialen Einrichtungen ausgestattete Wohnanlage, die 1950 realisiert wurde, wird analysiert, um das architektonische Konzept und die Bezüge zu anderen berühmten Protagonisten der frühen Moderne in Brasilien aufzuzeigen, allen voran L. Costa und O. Niemeyer.

In Brazil, both modernism and modernization arrived without modernity. Modernism was seen as a question of æsthetical style which came up and was debated amongst Brazilian intellectuals, disenchanted with the backwardness of Brazilian culture. Modernization was seen - by the Brazilian élites always interested in profit and exploitation - purely as a question of industrialization, progress and technological growth. These two categories, however, were not employed in the name of Brazilian society as a whole, as happened in other parts of the world. They were put to service in the interest of a minority of Brazilians, the bourgeoisie and its government empowered representatives.

The impulse towards modernism and modernization started to grow in the twenties' São Paulo, the wealthiest city of Brazil, home of the 'Coffee Barons' and of rich industrialists, in those times an effervescent city which also housed the first waves of Italian emigrants, many of them arriving with Marinetti's

and Boccioni's Futurist manifestos under their arms. Wealth, an incipient but continuous industrial growth, the turmoil of the multitudes, the velocity of cars, the conscience of the new time and an unjustified hope in the redemptive powers of the machine suggested to the bourgeois intellectuals of the city that modernism - not modernity - was suddenly at their reach, imposing the debate about the new destinies of Brazilian culture.

The first efforts to introduce modern architecture in Brazil were made also in São Paulo, through the hands of a Russian emigré, Grigori Warchavchik, who, in the late twenties, produced a manifesto in favour of modern architecture - "Acerca da Arquitetura Moderna" (1925) - and designed houses for a small number of 'progressist' members of the local élites. His designs, strongly influenced by the Neo-Plasticists and Constructivists, were exercises which attempted to adapt the theoretical proposals of the European vanguards to the necessities imposed by the lack of an industry of construction and of a specialized work force. Although much controversial, Warchavchik's creations were an isolated fact, and its influences were limited to the city of São Paulo, never reaching outside the limits of the state.

Brazilian architectural modernism of the thirties and forties was an 'anthropophagical banquet' which mixed the 'meat' of the European vanguards' tech-nings with the tropical exoticism of Brazilian 'seasoning', which consisted in the employment of traditional (historical) technologies of construction, inherited from the Portuguese colonists¹. That is why there are subtle differences between European and Brazilian modernism. Those discrepancies are generated, evidently, through their many differences in cultural formation. In the case of Europe, culture was brought up through independence and a history

compromised with rationality and scientific method.

The Brazilian experience is linked with intuition, metaphors, magic and common sense. This may be the reason for the unrestrained sensitivity presented in Brazilian literature, arts and architecture. Between form and function, it is the compromise that Brazilians have with form that is to be noted.

There are many examples in Brazilian architectural thought that support this affirmation. But the quintessential one come from Oscar Niemeyer, in his autobiographical profile, when he acknowledges his compromise with fantasy, which effectively has little to do with the rigours of scientific method.

"I designed Pampulha in 1940 - I had recently left the ENBA - in an epoch ruled by orthodox functionalism, in which no fantasy was permitted. But the right angle and the cold and technical forms didn't excite me. I was passionate, however, with new forms, the curved surfaces, sensuous and beautiful, capable of suggesting different emotions."²

Indeed, European architecture went through rationality and the rigorous application of method in the direction of geometrical clarity, purity and absence of ornamentation. Brazilian architecture, contrarily, opened up to free formal discourses, some of them revealing an approximation to historical traditions. Although modernist principles were accepted without question, the topics of plastic form, emotion, elegance, audacity and originality constantly occupied the theoretical discourse. Certainly, technical aspects of construction were also taken into consideration, especially in the domain of reinforced concrete technology, which could be adapted to the unskilled and artisan production methods of the time and, moreover, which

Eduardo Mendes de Vasconcellos, B. Arch FAU/UFRJ, PhD A.A.; Lecturer of History & Theory of Architecture, EAU/UFF; Lecturer of Urbanism, PROURB, FAU/UFRJ.

permitted also the expansion of plastic research. Yet, Brazilians took architecture as a playful game, a professional activity to be practised with joy, pleasure and grace.

There are innumerable built examples, scattered through the country, which point to this feature, to the plastic intention obtained by the forced subjugation of functionality to geometry, of function to form. The building programmes, although specialised and in straight accordance with the requirements of the time (as in the case of hospitals, offices, factories, theatres and public buildings) were commonly submitted to the dictatorship of form. The social question, always present in the theoretical intentions of modern architecture, is not a discernible preoccupation to be found in the Brazilian example.

This was not to be the case with Affonso Eduardo Reidy's architectural production in the service of 'Prefeitura do Rio de Janeiro'/ PDF. Reidy had participated in Costa's reform of the 'Escola Nacional de Belas Artes'/ ENBA as an assistant professor on Warchavchik's architecture course, and had later worked in Costa's 'Ministério de Educação e Saúde'/ MES team. He entered the PDF architectural and urban planning services in 1932. Due to his talents as an architect, Reidy enjoyed a steady progress in the agency and, in 1949, he was made the director of services in urban planning by the

mayor, Mendes de Morais. Reidy was reluctant to negotiate with patrons, a common activity in private practice, and most of his designs, including those which won him international recognition as an architect, were made as a public servant commissioned by Rio de Janeiro's Prefecture.

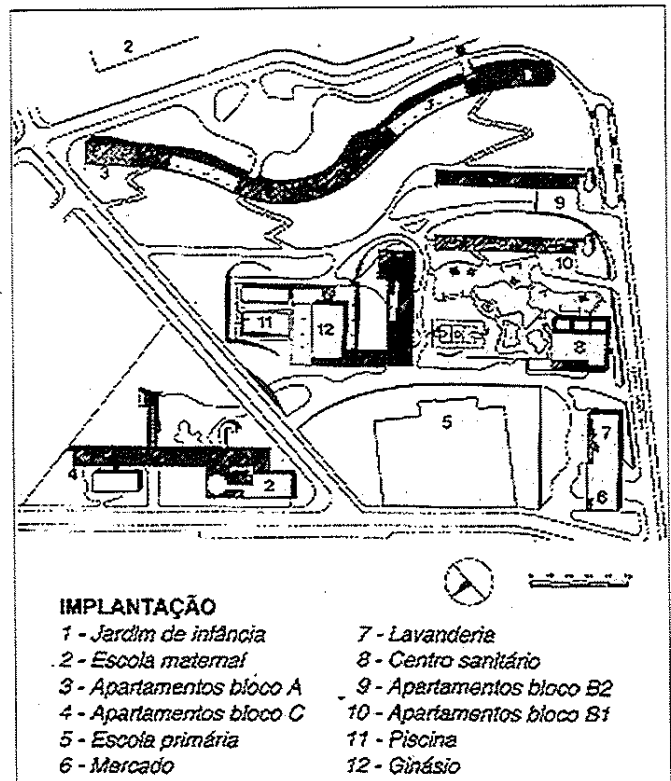
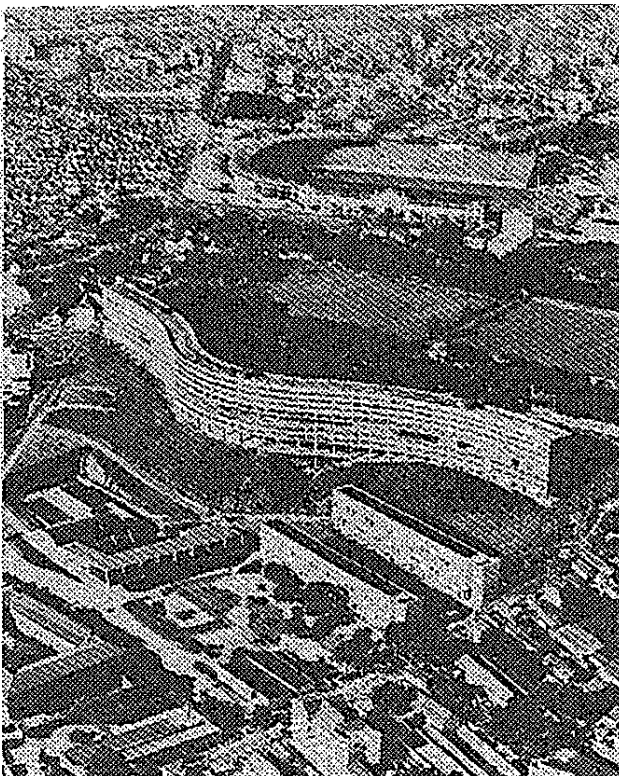
Personally, Reidy shared with Lúcio Costa many similarities of character. Naturally timid and introspective, he was always totally dedicated to the comprehensive study of architecture and its constructive techniques, and the work as a public servant provided him with the chance to design and produce an architecture that tackled social questions such as housing. His professional approach, although preoccupied with form and aesthetics, was pragmatic. Questions of economy, functionality, and social signification were his main worries. He adopted Leonardo da Vinci's motto - "Hostinato Rigore" - and it was with an obstinate rigour that he confronted the urban environment of Rio de Janeiro, anxious to produce an efficient architecture without unnecessary exaggerations or costly formalisms.³

The daily contact with Le Corbusier during Reidy's participation in the 'MES' team was fundamentally important to his future architectural production. From the 'maitre's' lessons, Reidy absorbed the notion of appropriate hierarchy and the plastic differentiation between volumes;

From Costa and other colleagues of the 'MES' team, he learned to balance the rigidity of Le Corbusier's aesthetical principles with sensuousness, one of the characteristics of 'Brasilidade'.

Reidy's first chance to establish himself as an acclaimed architect happened in 1950. For an empty plot, owned by PDF's Sanitation Department, Reidy was commissioned by Mendes de Morais with the creation of a housing complex for municipal public servants. The idea had been proposed in 1947, but the definitive brief was established only after a detailed socio-economic research about the group of future occupants, their conditions and needs. The plot presented a difficult topography. It was located at the foot of a sloping hill in the centre of a poor borough (Benfica) with multiple urban uses, and containing mediocre industrial buildings in a disorganised mixture. Almost half of it was formed by strong declivity that produced a demanding situation.

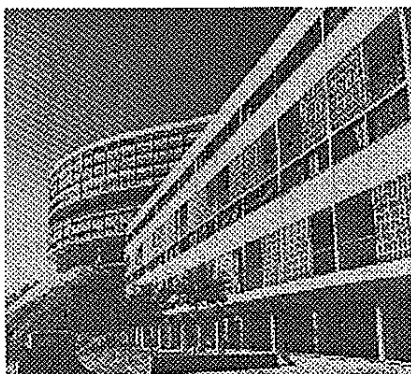
Reflecting the research, the design brief stipulated the creation of more than just a housing estate, due to the scarcity of urban services in the area. It should contain four schools (maternal, pre-primary, primary and secondary); a sports centre; a crèche; a launderette; a health centre; a dispensary and a food-market; creating a self-sufficient housing complex. Reidy's approach to the problem at stake was notable, both politically



and architectonically.⁴ Politically, by his clever management of the site, which made possible the design's completion; architectonically, by his generous organisation of spaces.

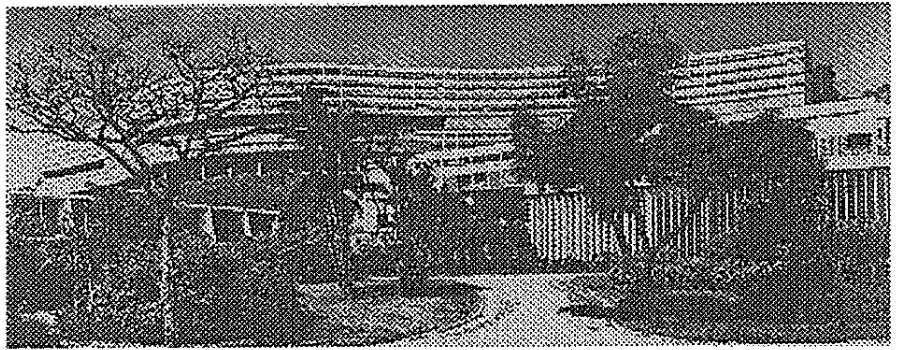
For the edifices which would house the different ancillary services, Reidy selected the levelled part of the site. These buildings had, for Reidy, a special significance: their existence characterised 'Pedregulho' as an unique enterprise, an effort which was completely diverse from the usual programmes of collective housing. To enhance this diversity, Reidy created an architectural vocabulary that mirrored Niemeyer's inventiveness of 'Pampulha', balancing its formal richness and dynamism with a more discrete use of finishing, in a straightforward compromise with Brazil's economic reality.

The food-market and launderette - two independent constructions under the same roof placed on one side of the site's principal access - are a sufficient demonstration of the architect's preoccupation with harmonious proportions and balance between volumes.



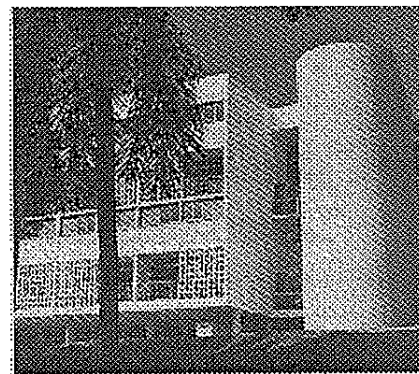
The complex formed by the school and the sports centre enjoy a privileged position in the site. They are located at its geometrical centre, framed by the wavy ribbon of one of the imposing residential buildings. For Reidy the school represented the symbol of progress, in a country where more than half of its population was illiterate: the guarantee that the children of this great complex would enjoy a primary education assumed a positive mode of confidence in the direction to be followed, which supplanted the strictly material function of the building, Reidy provided the buildings with a complex plastic and decorative richness that emphasised their significance.

The school block, a trapezoidal prism supported by 'pilotis' that create a large covered recreation space, is located



such that the southern orientation to all classrooms is attained, each of them opening to a private covered terrace that is its natural extension, creating a direct visual contact with the landscape and permitting to each classroom a diversified use. The school building articulates with the gymnasium by means of a system of ramps and canopies that constitute the common access.

The gymnasium, covered by a parabolic vault which stretches its slender supports to the floor, opposes the school's open semi-transparency with its more regular and enclosed volume. As a formal opposition to the warm brick colours



of the school's northern and western facades, the gymnasium's western facade serves as the support to another of Portinari's 'azulejo' tiles panel masterpieces. The overall effect, although subtly different from those of the 'MES' and 'Pampulha', still maintained a direct connection with the blue/ white 'azulejo' panels of Portuguese tradition, and now - in its 'anthropophagically' modernised version - was to become a significant trademark of Brazil's contemporary architecture.

If Niemeyer's formal research was assimilated and developed in Reidy's designs for the 'Pedregulho's' public buildings, Lúcio Costa's precise and elegantly balanced use of colours and natural materials were behind the more calm and composed designs of his housing

blocks. Strongly influenced both by Le Corbusier's 'Unité d'Habitation' at Marseilles and by Costa's designs to 'Parque Guinle', Reidy adopted for two of the three buildings which would compose the housing complex a combination of Le Corbusier's and Costa's better ideas. The precisely studied equilibrium between open and closed volumes; the rhythm attained by the apparently playful interplay of opposed primary colours - blue on the parapets, yellow on the Venetian blinds, and red on the terrace's opposing wall - all qualities observed in Costa's designs for 'Parque Guinle', are present in Reidy's designs. Reidy's designer qualities may be summarised by the balance between two apparently opposed orientations: the formal richness supported by Costa's and Niemeyer's ideas, where the use of art and of natural materials was linked with tradition; together with the use of free standing geometrical shapes that characterised a formal research appreciated by Brazilian architects. Secondly, the masterful development of Le Corbusier's teachings: the rigorous hierarchy of functions; a more simple, almost aseptic geometry; the clarity of accesses; and the strict respect for the project's economical constraints. All these qualities are present in Reidy's designs for the housing blocks.

The best demonstration of Reidy's skills as a designer are to be found in the main housing block of 'Pedregulho'. The building is a seven floors high structure supported over 'pilotis', positioned on the hill slopes. Its location attempted to present a superb view of 'Guanabara' bay, and its original shape, a coiling serpentine ribbon, resulted from the adaptation to the site's difficult topography. Inspired by John Wood's Georgian 'Crescent of Bath' and by Le Corbusier's 'Plan Obus' for Algier,⁵ all showing curved structures destined for high density housing, Reidy created a rational structure in which aesthetic preoccupation and functional motives are so intimately enmeshed that it is extremely difficult to sort them out.

The building form comes from its location, running parallel with the hill's topographical curves. The adoption of slender 'pilotis' of variable height is also justifiable by the edifice's location; the creation of an avenue which runs along the edifice's posterior facade is made possible by the position of its principal accesses. These are made through bridges suspended over the slope which, in turn, point to the disposition of an internal circulation which divides the building into two autonomous parts, responding to the economical constraints and reducing the cost both on construction and maintenance, permitting the use of stairs instead of elevators.

This internal circulation - disposed horizontally three floors above ground - housing the building's ancillary services, constitutes (more than an internal street destined for commerce, as in Le Corbusier's 'Unité d'Habitation' at Marseilles) a great and free covered terrace, to be enjoyed by the residents as a play ground and leisure area which, on its posterior side, is visually integrated with a landscape consisting of secular trees surrounded by Burle Marx's luxuriant gardens and, on its front, offers a tantalising view of Rio de Janeiro's docks at 'Guanabara' Bay.

In the main facade, opening to the sea, Reidy disposed between each floor concrete slabs a composite window structure which was also contained between the dividing walls. The posterior facade, exposed to the sun, called for the use of 'brises-soleil' or 'Cobogó' lattices. The overall result, although somewhat monotonous, did not compromise the desire for classical purity, dominated by the equilibrium between a tranquil aesthetic vision and functional clarity.

Reidy's developments since the completion of 'Pedregulho' are presented as a coherent ensemble, always based on the intellectual commitment with functional principles and formal research. One cannot find in Reidy the same for-

mal richness of Niemeyer, and this must not be considered as a deficiency. He was not a genial creator of forms, but was capable of using the new Brazilian architectural vocabulary to produce homogeneous compositions which were always in good taste. With a personal style that combined much of Niemeyer's formal richness - but without the latter's gratuity - and the intellectual distinctiveness of Costa, tempered with Corbusierian rigour; "Reidy endeavoured to achieve the fusion of all fundamental factors; faithful to rationalism, he left behind all excesses, but without falling, because of that, into the cold and mechanical objectivity of an absolute systematisation."⁶

Footnotes:

1 This is a reference to the anthropofagic method explained in Oswald de Andrade's "Manifesto Antropófago" of 1928. To Andrade, this is the only possible method to be used in order both to attain modernism and maintain Brazilian character: to absorb foreign modern teachings, mixing them with Brazilian traditions, memories and culture. This cultural operation of 'syncretism' would produce particular forms of thought and action which would be capable to express modernism without the loss of 'Brasilidade', or national identity.

2 Translated from the Italian original. From the book written by Oscar Niemeyer: "Oscar Niemeyer", Arnaldo Mondadori Editions, Milan, 1975, pp. 25.

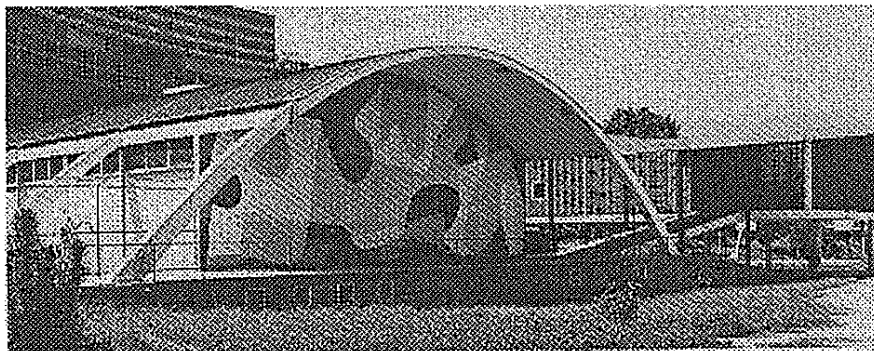
3 See Francisco Bolonha, Affonso Eduardo Reidy, in *Arquitetura Moderna Brasileira: Depoimentos de uma Geração*, organized by Alberto Xavier, ABEA/ Fundação Vilanova Artigas/ Pini, São Paulo, 1987, pp. 344.

4 See Yves Bruand, *Arquitetura Contemporânea no Brasil, Perspectiva*, São Paulo, 1981, Note 10, pp. 225.

5 A. E. Reidy's own statement as quoted in Yves Bruand, *Arquitetura Contemporânea no Brasil*, Op. Cit, pp. 230.

6 See Yves Bruand, *Arquitetura Contemporânea no Brasil*, Op. Cit, pp. 243.

The illustrations were taken from the book "Arquitetura Moderna no Rio de Janeiro", by Alberto Xavier, Alfredo Brito and Ana Luiza Nobre, edited by Rioarte/ Fundação Vilanova Artigas and Editora Pini, São Paulo, 1991.



TRIALOG

A journal for
Planning and Building
in the Third World

- A journal for architects, planners, sociologists, geographers, economists and development planners.
- A journal for the exchange of professional experience in the field of urban development in the Third World.
- A journal for the presentation and discussion of new research results and for the discussion of recent concepts of development policies for urban change.
- A journal of free discussions, of work reports and of documentation of alternative approaches.

The thematic range of TRIALOG includes among other related topics: Urbanization and housing policy / architecture and regional cultures / ecology, technological transfer and appropriate technologies / rural development strategies.

Contributions in TRIALOG are written in German or English, with a summary in the respective other language.

Available TRIALOG-numbers in English:

- 6 Socialist Housing?
- 13/14 Slum- & Squatter Upgrading
- 18 Self-help Housing
- 20 Housing and Planning Research
- 21 Planning as a Dialogue
- 22 NGOs & CBOs
- 23/24 Public-Private Initiatives
- 28 Urban Ecology
- 30 Nigeria
- 32 Urban Indonesia: New Developments
- 34 Plan and Reality
- 36 Informal Settlers in the First World
- 38 District Planning in Action
- 39 Planning Methods
- 43 Urban India
- 46 Brasilien - Brazil

Subscription of TRIALOG (4 issues/year) DM 60,- / reduced subscription price: DM 40,- for personal orders and DM 32,- for students; single issues DM 12,- (plus postage)

Orders for subscription should be addressed to:
TRIALOG, Gisind Budnick, Mozartstr. 39,
D-70180 Stuttgart, GERMANY

Orders for single issues directly to the distributor:
Magazin-Verlag, Schwefelstraße 6,
D-24118 Kiel, GERMANY

Die metropolitane Mitte – Stuttgarter Studenten-Entwürfe in Brasilia, São Paulo, Rio de Janeiro

Eckhart Ribbeck

Summary

This article describes the study-project "Brazil", developed at Stuttgart University in 1993/95. The project included a series of seminars, urban design projects and excursions to Brazil. The project was particularly interested in São Paulo, Rio de Janeiro and Brasília and the central areas (CBD), where some degradation has taken place. This could, in the long run, endanger the viability and competitiveness of these cities. On the other hand, many opportunities for urban renewal still exist. The project took place in close cooperation with Brazilian universities, which provided the opportunity to discuss the proposals with Brazilian students, academics and planners.

Zentrumsprobleme brasilianischer Metropolen

In den Jahren 1993-95 gab es an der Universität Stuttgart im Fachgebiet SIAAL (Städtebau in Asien, Afrika, Lateinamerika) drei Projekte, die sich mit dem Strukturwandel und der Erneuerung metropolitaner Kernzonen in Brasilia, São Paulo und Rio de Janeiro beschäftigten.

Anstoß hierzu gab die Beobachtung, daß in den lateinamerikanischen Metropolen die Kernzonen, die teilweise identisch mit dem historischen Zentrum sind, schon seit längerem an Attraktivität verlieren. Dies vor allem deshalb, weil sich neue und vitale Sub-Zentren herausgebildet haben, in die ein großer Anteil der kommerziellen Investitionen fließt. In diesen neuen Geschäftszentren, die sich zumeist an den großen Stadtach-

sen und Magistralen entwickeln, entstehen heute die teuersten und modernsten Bauten, während im alten Zentrum die Geschäftshäuser der 60er und 70er Jahre, sowie denkmalwürdige, aber vernachlässigte Altbauten das Bild bestimmen. Zur Abwertung des alten Kerns tragen auch wesentlich die riesigen neuen Einkaufszentren (Plazas Comerciales) bei, die in der Nähe der gehobenen Wohnviertel entstehen und die zum bevorzugten Kauf- und Freizeitort der Mittel- und Oberschicht geworden sind.

Der Vitalitätsverlust des alten Zentrums wird noch von den Menschenmassen und dem intensiven Handel überdeckt, der hier nach wie vor präsent ist. Unverkennbar ist aber ein Absinken und Ausdünnen des Angebots durch das Ausbleiben der gehobenen Käuferschichten, die ihren Bedarf schon weitgehend in den neuen Geschäftszentren decken. In den alten Kern dringt massiv der Straßenhandel ein, -ein untrügliches Zeichen für die schleichende oder galoppierende Abwertung dieser Zone.

Dieser Prozeß ist in den Metropolen unterschiedlich weit fortgeschritten. In São Paulo, wo im 10-Jahres Rhythmus neue und moderne Investitionszonen entstehen, hat die Abwertung nicht nur die Altstadt, sondern auch schon ältere Teile der Avenida Paulista erfaßt, die noch vor 10 Jahren unbestritten die glanzvolle "5th Avenue" der Metropole war. Gegenwärtig ist die Avenida Faria Lima die attraktivste Geschäfts- und Investitionszone; daneben deutet sich bereits ein neuer Investitionsschwerpunkt an der Av. Engeniero Bernini an.

Auch in Rio de Janeiro ist dieser Prozeß gegenwärtig. Das Kauf- und Dienstleistungs-Angebot in der reichen Südzone -etwa in Copacabana und Ipanema- deckt den Bedarf der gehobenen Konsumenten nahezu vollständig ab, daneben beschleunigt der Ausbau der neuen und

teuren Stadtzone Barra de Tijuca die Verschiebung der kommerziellen Schwerpunkte nach Süden, dies mit ganz ähnlichen Konsequenzen für den alten Kern wie in São Paulo.

Selbst in dem erst 35-jährigen und schon unter Denkmalschutz stehenden "Plano Piloto" von Brasilia ist diese stadtstrukturelle Dynamik wirksam. Dem "alten" Zentrum, d.h. der Zone um die beiden kommerziellen Großbauten "Conjunto Nacional" und "Centro de Diversoes", -die städtebaulich allerdings schon immer problematisch war-, erwächst nun eine vitale Konkurrenz in der Satellitenstadt Taguatinga, die zum Kern einer riesigen Siedlungszone mit ca. 1,5 Mio. Menschen geworden ist. Diese Zone umfaßt neben Taguatinga die Satelliten Ceilandia, Samambaia, die neue Stadt Aguas Claras sowie den riesigen Siedlungskorridor in Richtung Luziania.

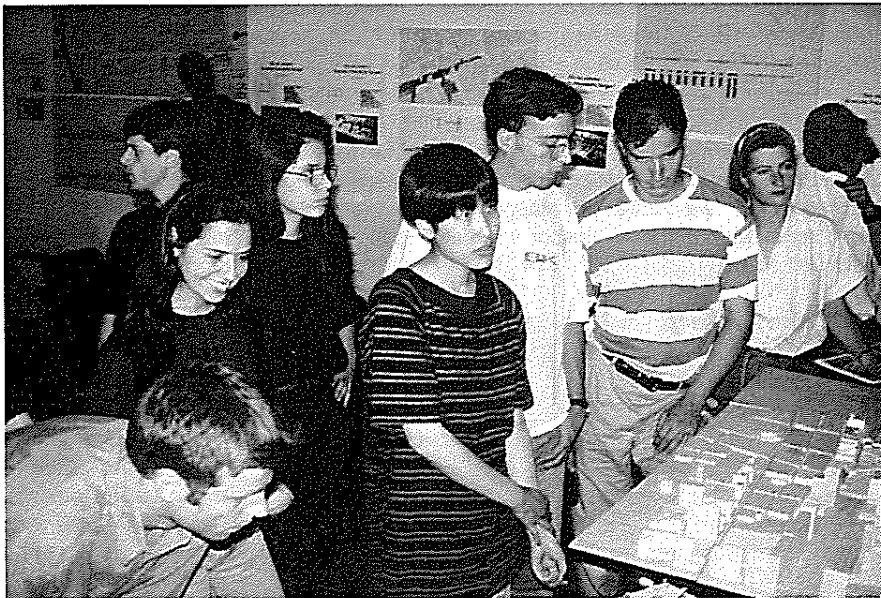
Deutlich ablesbar ist der Boom Taguatingas an den bis zu 14-geschossigen Geschäftsbauten, die heute die Hauptstraße säumen. Daneben gibt es eine weitere dynamische Investitionszone im Korridor Brasilia-Taguatinga, entlang der neuen Metro-Linie, wo nun die großen Einkaufszentren entstehen.

Mit dem Funktionsverlust des metropolitanen Kerns konfrontiert, bemühen sich die Planer in allen genannten Städten, diesen Prozeß aufzuhalten oder sogar umzukehren. Es ist offensichtlich, daß ein weiteres Absinken des alten Zentrums nicht nur den weitgehenden Verlust des historischen und städtebaulichen Erbes bedeuten würde, das sich in dieser Zone konzentriert, sondern darüberhinaus drastische stadtstrukturelle Konsequenzen hätte: die rigorose Aufspaltung der Stadt in eine reiche und in eine arme Hälfte, die sich nur noch im metropolitanen Kern direkt berühren und von diesem zusammen gehalten werden, wäre endgültig vollzogen.

Prof. Dr.-Ing. Eckhart Ribbeck, Städtebaulichen Institut Universität Stuttgart, Fachgebiet SIAAL - Städtebau in Asien, Afrika, Lateinamerika

Daneben wird auch in São Paulo und Rio de Janeiro die verschärfte Konkurrenz unter den sogenannten "world cities" spürbar, den Drehscheiben der internationalen Geld-, Handels- und Tourismusströme. Auch aus dieser Perspektive ergibt sich die Notwendigkeit, die nationalen Metropolen für eine neue Ära aufzurüsten, soll die "verlorene Dekade" der 80er Jahre überwunden und die Stellung im regionalen und globalen Städtesystem behauptet werden. Daß dabei gerade den metropolitanen Kernzonen eine wichtige Rolle zufällt, ist offensichtlich.

Die Pläne, die in diesem Zusammenhang entworfen werden, sind allerdings nicht sehr umfassend. Zum einen fällt es schwer, gegen die privaten spekulativen Interessen anzugehen, die ohne Rücksicht auf die stadtstrukturellen Folgen immer neue Zonen der Metropole zu vermarkten suchen, zum anderen fehlen die öffentlichen Mittel, die zu einer grundlegenden Erneuerung des alten Stadtkerns nötig wären. Was bleibt, sind eher kleine Projekte mit punktuellen Verbesserungen: hier eine neue Fußgängerzone, dort die Verschönerung eines Platzes oder Parks oder die Restaurierung einiger historischer Monumente. Dies alles ist wichtig und verbessert die städtebauliche Optik, kann aber die Abwertungsspirale im Zentrum kaum aufhalten.



Deutsch-Brasilianischer Workshop in Rio

(Foto: E. Ribbeck)

Deshalb scheinen sich in jüngster Zeit auch umfassendere Maßnahmen anzudeuten, ebenso wird ein neues Interesse privater Investoren deutlich, das offensichtliche Potential bestimmter städtebaulicher Situationen im Zentrum zu nutzen. Vielleicht wirkt sich hier -mit einiger Verspätung- das Beispiel einiger euro-

päischer und nordamerikanischer Metropolen aus (z.B. Paris, London, New York), wo es entsprechende Großprojekte zur Revitalisierung des Zentrums oder zentrumsnaher Areale gab. So wird etwa in Rio de Janeiro über eine attraktive Nutzung des alten Hafens nachgedacht, was sicher ein entscheidender Schritt zur Aufwertung des Zentrums wäre (siehe Artikel von Dagni Wiest).

Studienprojekt Brasilien

In diesem Kontext bestand das Ziel der drei Studienprojekte darin, den Spielraum städtebaulicher Maßnahmen in metropolitanen Stadtkernen auszuloten. Dabei wurde versucht, aus dem komplexen Problemfeld der "metropolitanen Mitte" relativ überschaubare Aufgaben herauszuschneiden, wobei neben den strukturellen und funktionalen Anforderungen auch die räumlichen und gestalterischen Aspekte im Vordergrund standen.

Jedes Studienprojekt bestand aus einem Seminar, einem dreiwöchigen Entwurfs-Workshop und einer anschließenden Exkursion. Im Seminar wurde die Charakteristik lateinamerikanischer Metropolen untersucht und deren Probleme diskutiert. Dabei spielte der Gegensatz zwischen Arm und Reich und die Wohnungsfrage (Favelas, Corticos, Lotea-

mentos Populares) eine große Rolle, ebenso aber auch die moderne lateinamerikanische Architektur, vor allem die "Brasilianische Moderne" mit ihren wichtigen Vertretern und Projekten. Hierzu gehörten auch Besuche beim 86-jährigen Oscar Niemeyer, der in Rio de Janeiro immer noch ein Büro betreibt.

Die Stegreif-Entwürfe wurden in einem 3-wöchigen Entwurfs-Workshop in Stuttgart erarbeitet, dies in direkter Kooperation mit brasilianischen Universitäten. Die Förderung durch den DAAD machte es möglich, daß an allen drei Workshops brasilianische Kollegen an der Betreuung der Seminare und Entwürfe teilnahmen.

Ein weiterer Workshop vor Ort gab Gelegenheit, die Ergebnisse vorzustellen und kritisch mit den brasilianischen "Counterparts" zu diskutieren. In São Paulo und Rio de Janeiro gab es darüberhinaus Parallel-Entwürfe brasilianischer Studierender zum gleichen Thema, die wiederum von deutschen Dozenten/Innen mitbetreut wurden. Die Gegenüberstellung und Diskussion der brasilianischen und deutschen Entwürfe war dabei für beide Gruppen von besonderem Interesse.

Eine Exkursion, um das Land, seine Städte und Architektur besser kennenzulernen, schloß sich an. Mit den neu gewonnenen Erkenntnissen nutzten einige der Exkursions-Teilnehmer/Innen die Chance, den Stegreif zum Entwurf oder Diplom zu vertiefen.

Natürlich kann bei allem die Frage gestellt werden, warum sich Stuttgarter Studierende mit solchen, den typischen deutschen Entwurfs-Aufgaben fern liegenden Projekten beschäftigen. Die Antwort darauf ist relativ einfach: Gerade als Kontrast zu unseren Mittel- und Kleinstädten, wo lange die kleinteilige und behutsame Stadterneuerung im Vordergrund stand, erscheint es interessant und wichtig, die Studierenden auch einmal mit dem dynamischen Strukturwandel und den riesigen Wachstumsproblemen der großen Süd-Metropolen zu konfrontieren.

Zudem zeigen die großen Wettbewerbe deutlich, daß die Internationalisierung des Städtebaus und der Architektur zumindest in den großen Städten eine unumkehrbare Tatsache ist. Die Beschäftigung mit typischen metropolitanen Entwurfsaufgaben sollte sicher auch einmal im Studium geprobt werden, wobei die "Ferne" nicht unbedingt ein Nachteil ist: nicht umsonst sind bei vielen Wettbewerben Beiträge von außen gefragt, weil auch eine zu große Nähe blind machen kann für die innovativen Chancen, die eine Situation enthält.

Daß solche Entwürfe über das Ziel hinaus-schießen oder sogar völlig daneben gehen können, ist -wie bei jedem Wettbewerb- auch bei einem Stegreif ein

normales Risiko. Der besondere Reiz dieser Entwurfsform besteht aber gerade darin, sich unter Zeitdruck und fast intuitiv für eine Idee zu entscheiden und diese -sozusagen als entwerferische Hypothese- rasch und mit großer Freiheit umzusetzen. Darüberhinaus bestand ein didaktischer und auch praktischer Wert dieser Entwürfe sicher darin, daß relativ rasch eine große Zahl sehr unterschiedlicher Konzepte vorlag, die das Spektrum der städtebaulichen Möglichkeiten bis in die Extreme hinein ausleuchteten.

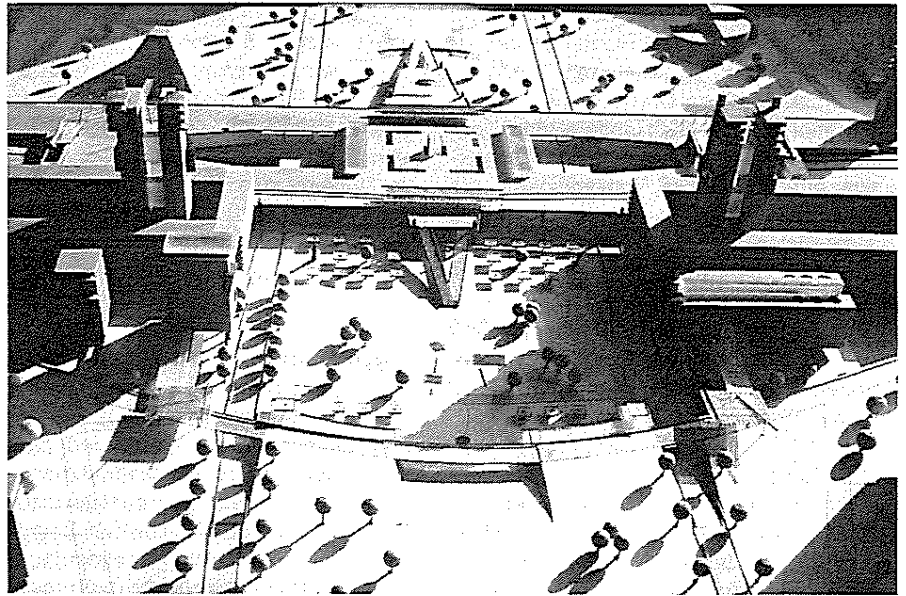
Für Studierende und Betreuer waren die drei Studien-Projekte deshalb ein kreatives Experiment, das ständig von intensiven Diskussionen begleitet war. Die Ergebnisse, die aus dieser Ideenwerkstatt hervorgingen, waren in großer Mehrzahl durchaus diskutabel und manchmal hochinteressant. Dies zeigte sich bei den Workshops vor Ort und bei der engagierten Diskussion mit den brasilianischen Partnern. Daß dies alles nicht nur im akademischen Raum hängenblieb, sondern auch die Stadtplaner dieser Städte interessierte, war ein weiteres erfreuliches Ergebnis. Für die Stuttgarter Studierenden mag es ein besonderer Reiz gewesen sein, sich und ihre Vorschläge plötzlich in der Presse einer lateinamerikanischen "Megastadt" wiederzufinden.

Dem allen hinzuzufügen wäre noch, daß drei der Stuttgarter Studierenden nach ihrem Diplom nun einen Arbeitsaufenthalt in São Paulo absolvieren, - sicher die beste Art und Weise, die Bau- und Planungsprobleme der schnellwachsenden "Megastädte" des Südens näher kennenzulernen.

Brasilia - Plano Piloto

35 Jahre nach der Gründung Brasílias wollten wir sehen, wer recht behalten hat: die Kritiker, die schon immer die rationale Kühle und Künstlichkeit dieser Stadt beklagt haben, oder die Enthusiasten, die in Brasilia ein großartiges städtebauliches Experiment, wenn nicht eine "gebaute Utopie der Moderne" zu erblicken meinten.

Unverkennbar hat sich eine neue Generation in Brasilia eingerichtet und weiß die Vorzüge gegenüber den anderen und chaotischen brasilianischen Großstädten zu schätzen. Auch hat der Alltag viele unwirtliche Ecken und Kanten der Neugründung abgeschliffen und die Sterilität aus vielen Bereichen vertrieben. Die grundsätzliche Frage, die sich heute stellt, ist: soll Brasilia zum städtebauli-



Studenten-Entwurf zur Neugestaltung des Zentrums von Brasilia

(Foto: E. Ribbeck)

chen Monument (v)erklärt und vor Veränderungen weitgehend bewahrt werden, wie es der Status als "Kulturdenkmal der Welt" (UNESCO) nahelegt, oder soll diese Stadt eine lebendige, von jeder Generation neu zu definierende Metropole sein, die selbstverständlich ständigen Veränderungen unterliegt?

Heute liegen die entscheidenden Probleme Brasílias aber weniger bei der bekannten Architektur- und Städtebau-Diskussion, sondern vielmehr bei den regionalen Entwicklungsfragen der schnellwachsenden 2-Millionen-Agglomeration. Aber auch bei der aktuellen städtebaulichen Entwicklung ist Brasilia eine unerschöpfliche Fundgrube für interessante Entwürfe, weil die Stadt zweifellos einen grundlegenden Erneuerungsschub braucht, um die Rolle als Hauptstadt und regionalen Entwicklungspol auch in Zukunft auszufüllen.

Insbesondere zeigen sich im Plano Piloto, der zugleich Kern und "Altstadt" der Agglomeration ist, ganz ähnliche Strukturprobleme wie in den viel älteren historischen Zentren anderer Großstädte. Neben den "Super-Quadras", den klassischen Wohnquartieren des "Plano Piloto", war deshalb das Zentrum einer der städtebaulichen Brennpunkte, die in den Entwürfen aufgegriffen wurden.

Das Zentrum Brasílias war schon immer Ziel der Kritik. Eine Stadtmitte als Überlagerung von Stadtautobahn und Busbahnhof, flankiert von zwei riesigen, kistenartigen Einkaufszentren, - das erschien auch bei wohlwollender Betrachtung noch nie als der Weisheit letzter Schluß. Diese Stadtmitte funktioniert auch heute eher schlecht als recht, wäh-

rend sich anderswo und ungeplant längst lebendige Nebenzentren entwickelt haben.

Nach dem vollständigen Ausbau des Nordflügels könnte aber nun das alte Hauptzentrum seine zentrale Lagegunst voll ausspielen; ebenso enthält die neue Metro, die das Zentrum über den Südflügel mit den Satelliten-Städten verbindet, ein völlig neues Entwicklungspotential. Um diese Situation zu nutzen und um sich auch langfristig gegenüber der dynamischen Konkurrenz neuer Nebenzentren zu behaupten, ist jedoch eine grundlegende Erneuerung des alten Zentrums notwendig.

Die Entwürfe zu diesem Thema kommen zu ähnlichen Vorschlägen: Stärkung der Monumentalachse als Fußgänger-, Kultur- und Erlebnisbereich; Aktivierung der enormen Freiräume, die bis heute nur als repräsentative Sichtflächen dienen; Nachverdichtung als Chance, neue und attraktive Funktionen aufzunehmen, etwa ein Kongresszentrum, Hotels, Kultur- und Freizeit-Einrichtungen. Auch diese Entwürfe versuchen natürlich bei aller Innovation, den klassischen Städtebau Lucio Costas und die Architektur Oscar Niemeyers, die das Zentrum prägt, weitgehend zu respektieren.

Ein Teil der Zentrumsproblematik rührt daher, daß der städtebauliche Entwurf von einer begrenzten Stadtgröße (500.000 EW) ausging und ein endgültiges, kaum veränderbares Funktions-Schema enthält. Eine Anpassung des alten Zentrums an die heutigen Erfordernisse ist daher nur begrenzt möglich; notwendig ist deshalb die Ausweisung

einer neuen Wachstumszone, die solche zentralen Einrichtungen und Funktionen aufnehmen kann, die im alten Zentrum keinen Platz mehr finden.

Ein solcher Bereich mit großem städtebaulichen Potential ist die westliche Monumentalachse, die bislang vielfach vernachlässigt ist. Dieser Bereich wird im Westen durch einen Bahn- bzw. Busbahnhof (von O.Niemeyer) abgeschlossen, außerdem befinden hier ein Militärgebiet und mehrere eingestreute Wohnsiedlungen, die aber eher zufällig und ohne erkennbaren Zusammenhang entstanden sind.

Im Zuge des Wachstums der Stadtglomeration ist dieser Bereich zu einer strategischen Entwicklungszone geworden, wo regionale und sub-regionale Verkehrswege zusammenlaufen, die die Satelliten und den Plano Piloto miteinander verbinden. Ein Entwurf sieht deshalb vor, hier eine hochqualifizierte Dienstleistungs-, Gewerbe- und Wohnstadt zu errichten, die komplementäre Funktionen für den Plano Piloto übernehmen kann. Gedacht wird dabei an Forschung, High-Tech-Industrie, Verwaltung und Wohnen für die Beschäftigten. Diese neue Entlastungs- oder Ergänzungsstadt ist über die Monumentalachse (und später Metro) eng an den Plano Piloto angebunden, ohne diesem jedoch die dominierende Rolle streitig zu machen.

São Paulo - Anhangabaú

Das alte Zentrum von São Paulo, in dessen Mitte das Anhangabaú-Tal liegt, erweckt zunächst den Eindruck einer vitalen, von Menschen und Aktivitäten überquellenden City. Den "Viaduto do Chá" überquert täglich eine Million Menschen, ähnlich geschäftig geht es überall in den engen Straßenschluchten des Zentrums zu.

Ein näherer Blick zeigt jedoch, daß das Warenangebot längst nicht mehr das höchste Niveau hat und daß der Billig- und Straßenhandel unaufhaltsam vordringt. Die Bausubstanz aus den 60er und 70er Jahren ist kaum erneuert worden, ebenso sind viele Baudenkmäler in einem schlechten Zustand. Auch der gewaltige "Megaplatz" Anhangabaú, der vor einigen Jahren mit erheblichen Aufwand verschönert wurde, ist nach Einbruch der Dunkelheit verlassen und unsicher.

Kurz: die Kernzone von São Paulo, die gleichzeitig das historische Zentrum der

Stadt darstellt (Praça de Sé), hat in den vergangenen Jahrzehnten einen erheblichen Bedeutungsverlust erlitten. Viele Zentrumsfunktionen und führende Branchen -Banken, Kaufhäuser, Agenturen und hochwertige Läden- haben sich neue Standorte gesucht, vor allem die Av. Paulista und die Av. Faria Lima, wo heute die modernsten Geschäftsbauten stehen.

Die Stadtverwaltung will den schleichenden Verfall der historischen Stadtmitte aufhalten, um der Stadt eine Rolle als "moderne Metropole" auch im kommenden Jahrhundert zu sichern. Einer der städtebaulichen Brennpunkte ist dabei das Tal Anhangabaú, durch das wichtige Stadtautobahnen und mehrere Metro-Linien führen. Dieses Tal war früher ein repräsentativer, parkartiger Stadt-Boulevard, der jedoch zunehmend unter der Verkehrsüberlastung litt. In den 80er Jahren verschwand diese Prachtstraße unter einer gewaltigen Betonplatte, die die Verkehrswege überdeckt und auf der eine neue "Super-Plaza" entstand. Dieser metropolitane Platz hat bereit durch Großveranstaltungen -Konzerte und Demonstrationen- eine gewisse Tradition erlangt.

Allerdings sind die Mängel der derzeitigen städtebaulichen Situation gravierend. Zum einen ist die Platzgestaltung unbefriedigend; zum anderen kommt die mögliche Rolle des Platzes durch die teilweise vernachlässigte Randbebauung kaum zum Tragen. Gleichzeitig sind die Entwicklungschancen dieser Zone aber unverkennbar. Aufgabe war es deshalb, ein neues Funktions- und Gestaltungskonzept für den riesigen Platz und seine unmittelbare Umgebung zu

entwerfen, d.h. eine neue "metropolitane Mitte", um dem alten Zentrum insgesamt einen Erneuerungsimpuls zu geben.

Durch die Analyse der Pläne und der reichlichen Bilddokumentation, durch vorangegangene Erhebungen der Mackenzie-Universität in São Paulo und durch die Beiträge der eingeladenen brasilianischen Dozenten konnten sich der Stuttgarter Workshop auf detaillierte Informationen und auf realistische Entwurfsgrundlagen stützen.

Das Spektrum der Entwurfsideen schloß u.a. ein :

- die konsequente Durchgestaltung der großen Freifläche als "Central Park" der Stadt;
- eine kleinteilige und behutsame Stadtrenatur, um den Altstadt-Charakter dieser Zone hervorzuheben;
- die Einfügung neuer und moderner Großbauten, um die Attraktivität des Zentrums zu stärken;
- Vorschläge einer "futuristischen" Umgestaltung der alten City, um dieser ein völlig neues Image zu geben.

Einige der konkreten Vorschläge, die dabei verfolgt wurden, waren:

- Einfügung neuer räumlicher Attraktoren und architektonischer "Superzeichen", um der chaotischen Stadtsilhouette von São Paulo ein neues Profil zu geben;
- Neufassung der heute undefinierten und unattraktiven Raumkanten des Anhangabaú-Tales durch eine neue Gebäude-Generation;
- Entwicklung gut definierter, interessanter Raumfolgen auf der riesigen Plattform des Anhangabaú-Tales;



Der "Mega-Platz" in São Paulo: Anhangabaú

(Foto: EMURB 1992)



Avenida Presidente Vargas, Rio

(Foto: E. Ribbeck)

- Versuche zum Thema "metropolitane Kunst" im öffentlichen Raum, etwa flexibel nutzbare Großplastiken und Großskulpturen;
 - Gebäude (oder Baustrukturen) als Image- und Performance-Träger für Kulturangebote, Großprojektionen und Großveranstaltungen;
 - Experimente mit neuen großstädtischen Gebäudetypologien, etwa multifunktionale Sockel mit aufgesetzten Türmen in verschiedensten Varianten;
 - Ausloten der Grenzen metropolitane Entwerfens durch extreme Gebäudehöhen (30-60 Geschosse) und -längen (bis zu 1 Kilometer);
 - Bewußt kleinteilig und bescheiden gehaltene Verbesserungs-Vorschläge mit konventionellen Elementen.
- Der Entwurf einer nahezu apokalypti-

schen Zukunftsvision für diese Megastadt rundete die Reihe der Vorschläge ab.

Die entwerferische "Antwort" der brasilianischen Studierenden, ging in ähnliche Richtungen, allerdings stand hier stärker der Rückbau bzw. die Gewinnung von neuem Freiraum im Vordergrund, dies etwa als Kultur- und Stadtpark. Natürlich hatten die brasilianischen Studierenden eine ungleich bessere Ortskenntnis, andererseits waren die stadtstrukturellen Analysen und grundsätzlichen Fragestellungen der Stuttgarter aber durchaus gleichwertig, wenn nicht weiter entwickelt.

Der Vergleich der beiden Entwurfsgruppen zeigte weitere interessante Unterschiede, so waren etwa die brasiliani-

schen Vorschläge im baulichen Bereich deutlich zurückhaltender als die deutschen, die oft eine völlige Neuordnung und grundlegende Erneuerung dieser Zone anstrebten. Diese entwerferische Zurückhaltung wurde mit der historischen Rolle des Zentrums, mit der weitgehenden Erhaltung der Freiflächen, aber auch mit der aktuellen ökonomische Krise begründet, die keine "großen" Projekte zuließe.

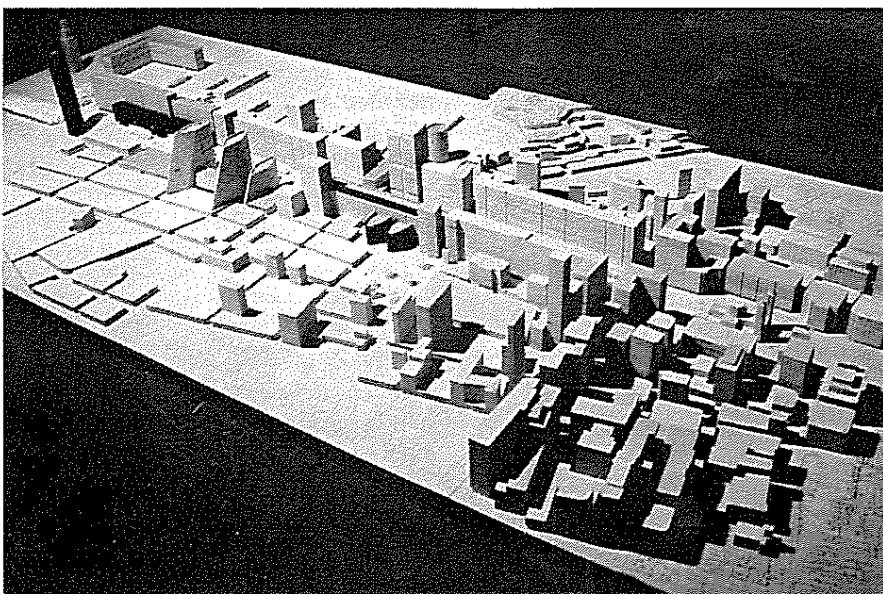
Rio de Janeiro - Avenida Presidente Vargas

In Rio de Janeiro wurde das Thema der "metropolitanen Mitte" in einer weiteren Variante behandelt. Auch hier ging ein Seminar, das weniger das touristische, sondern das "wirkliche" Rio de Janeiro zum Thema hatte, dem Workshop voraus. Es wurden die historischen Wurzeln, die aktuellen Probleme und die Zukunftsaussichten der 15-Millionen-Metropole untersucht, wobei auch hier der krasse Gegensatz zwischen der reichen Süd-Zone (Copacabana, Ipanema, Barra de Tijuca), den zahlreichen Favelas sowie den endlosen improvisierten Vorstädten der Baixada Fluminense ein Hauptthema darstellte. Ebenso wurden die aktuellen Planungs- und Architekturprojekte vorgestellt, wobei sich diese - u.a. wegen der ökonomischen Krise - in engen Grenzen halten.

Im anschließenden Entwurfs-Workshop, an dem auch wieder brasilianische Betreuer teilnahmen, wurde die "Avenida Presidente Vargas" bearbeitet. Dieser große Stadtboulevard wurde in den 40er Jahren begonnen, aber nie vollendet. Die über 20-geschossigen Hochhauswände, die sich über einen säulengeschützten Fußgängerbereich erheben, brechen nach wenigen hundert Metern abrupt ab und die Magistrale wird zu einer chaotischen Ausfallstraße, auf der sich ein ununterbrochener Strom von Bussen bewegt, der das Zentrum von Rio mit den Arbeiter-Vorstädten der Baixada Fluminense verbindet.

Die zentrale Lage dieser unfertigen Stadtachse und ihre Nähe zu einigen interessanten Stadtquartieren geben dieser Zone eine Schlüsselrolle bei der zukünftigen Entwicklung der Kernstadt von Rio. In diesem Kontext sollte eine städtebauliche Neuordnung und Komplettierung des "abgebrochenen" Stadtboulevards vorgeschlagen werden.

Die Kernaufgabe richtete sich zunächst nur auf den ersten und City-nahen Abschnitt der Avenida, d.h. auf eine mögli-



Studenten-Entwurf zur Avenida Presidente Vargas

(Foto: E. Ribbeck)

che Vervollständigung der unfertigen Boulevard-Wände. Die städtebauliche Analyse führte jedoch rasch zu einer Ausweitung der Entwurfsaufgabe, wobei als städtebauliche Fragestellungen hinzukamen:

- die Neuordnung des Bereichs um den "Fulvio Furtado" Park, den Bahnhof "Pedro II" und das Armee-Ministerium;
- die Fortsetzung der Avenida nach Westen bis hin zu dem chaotischen Knoten der Stadtautobahnen;
- die Fortsetzung der Avenida nach Osten, über die Rio Branco und die Candelaria Kirche hinaus bis hin zum alten Hafen, dessen Umnutzung und Neuordnung ebenso ansteht;
- die Verkehrsberuhigung in der Avenida durch übergreifende Verkehrskonzepte;
- die funktionale und räumliche Verzahnung der Stadtachse mit den angrenzenden Stadtfeldern und Quartieren.

Auch bei diesem Entwurf gab es keine dominante Lösungs-Idee, sondern ein weites Spektrum von Vorschlägen, die - wie in São Paulo - von der kleinteiligen Stadt-Reparatur bis hin zur Implantation einer völlig neuen "Wissenschafts- und High-Tech-Stadt" am Westende des Boulevards reichten.

Auch hier kamen die brasilianischen Parallelenwürfe, die an der Universidade Federal de Rio de Janeiro (UFRJ) in zwei Gruppen realisiert wurden (Graduação und Pos-Graduação), teilweise zu ähnlichen, in einigen Aspekten aber auch zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. In einem kurzen Workshop in Rio (Juli 1995), bei dem beide Entwurfsgruppen sich präsentieren konnten, zeigte sich wieder deutlich, daß die Stuttgarter Entwurfs-Ideen durchaus vergleichbar und diskutierwürdig waren, auch wenn von brasilianischer Seite gelegentlich ein "städtebaulicher Formalismus" bemängelt wurde. Diese Kritik beruhte möglicherweise darauf, daß die Stuttgarter Entwürfe modelltechnisch z.T. recht aufwendig waren, sodaß die gestalterischen Aspekte, und weniger die funktionalen, in den Vordergrund traten.

Auch dieses Studien-Projekt wurde mit einer Exkursion -diesmal vor allem nach Salvador (Bahia) und Recife (Pernambuco)- abgeschlossen.

Forschung

Die drei Studienprojekte bilden ein Begleitprogramm zu gemeinsamen, DAAD-geförderten Forschungsaktivitäten der

beteiligten Universitäten. Diese Forschung wird in einem neuen Kooperations-Programm (1995-97) zwischen dem Fachgebiet SIAAL/ Städtebau in Asien, Afrika, Lateinamerika, Uni Stuttgart und PROURB, Universidade Federal de Rio de Janeiro, fortgesetzt. Es wird auch hierbei wieder versucht werden, diese Forschung mit entsprechenden Seminar- und Entwurfsaufgaben an den beiden Universitäten zu verbinden.

Betreuer der Studienprojekte:

Uni Stuttgart: Prof. Dr. Hans-J. Aminde, Prof. Dr. Eckhart Ribbeck, Prof. Klaus Humpert, Klaus Brenner, Rüdiger Hanssum, Dr. Annette Gangler, Dagni Wiest.

Brasilianische Betreuer: Prof. Roberto Righi, Monica Camargo (Mackenzie-Universität, São Paulo), Prof. Lefebre (EMURB / São Paulo); Prof. Celso Lellis (Universität von Brasilia); Prof. Denise Machado, Prof. Dr. Lilian Fessler Vaz (UFRJ).

Literatur:

Berichte/Reader des Städtebaulichen Instituts (SI), FG SIAAL, der Universität Stuttgart: Brasilia (Nr.5) 1992/93, São Paulo - Anhangabaú (Nr.6) 1993/94, Lateinamerikanische Metropolen (Nr.8) 1993/94, Rio de Janeiro - Av. Presidente Vargas (Nr.9) 1995

Ribbeck, E., Lellis, C., Towards Normality: Recent Development Trends in Brasilia, in: Trialog Nr. 34 (3/92), S.6-10



São Paulo – die metropolitane Mitte

(Foto: E. Ribbeck)

Rio de Janeiro

Der Hafen – eine Chance für das Zentrum

Dagni Wiest

Summary

The article discusses the situation of the port area in Rio de Janeiro, which probably will play a crucial role within a future revitalization policy for the central area and CBD of this "marvelous city". It is proposed to consider the renewal of the port zone as a logical continuation of former water front projects, e.g. the "Flamengo Park" from Burle Marx, which in the 50ies has contributed decisively to establish the attractive image of the "zona sul" of Rio de Janeiro.

Dipl.-Ing. Dagni Wiest, Architektin, Stadtplanerin, wiss. Mitarbeiterin am Städtebaulichen Institut der Universität Stuttgart

Rio de Janeiro gilt als eine der schönsten Städte der Welt. Wer ihre außerordentliche Topographie und die Stadtstrände Copacabana und Ipanema kennengelernt hat, stimmt dieser Behauptung zu. Wer sich aber intensiver mit Rio de Janeiro beschäftigt, erkennt bald, daß die Stadt einen Kampf führt - den Kampf ums ökonomische Überleben.

Nachdem Rio de Janeiro die Hauptstadtfunktion 1960 an Brasilia abgegeben hat, entstand sozusagen ein Vakuum. Während Brasilia sich als Hauptstadt und Regierungszentrum konsolidiert hat und Sao Paulo das ökonomische Zentrum von Brasilien darstellt, ist Rio de Janeiro ein vornehmlich kulturelles Zentrum, auch wenn es in der "Baixada Fluminense" durchaus zahlreiche Industriebetriebe gibt. So setzt die Stadt

vor allem auf ihre kulturellen Vorzüge. Der berühmte Karneval z.B. ist so zu einem großen touristischen Unternehmen geworden. Außerdem profitiert die Stadt in diesem Bereich von ihrer außerordentlich exponierten landschaftlichen Lage mit den schönen Stadtstränden Copacabana, Ipanema und Tijuca. Als Touristenzentren und Wohnviertel der Reichen binden diese Stadtteile den Hauptteil der Investitionen im Immobilienbereich.

In Rio de Janeiro, mit seinen ca 11 Mio Einwohnern, klappt die Schere zwischen arm und reich extrem weit auseinander. Städtebaulich läßt sich dies, durch die Topographie noch begünstigt, gut ablesen: Während die Stadtteile der Reichen und der gehobenen Mittelschicht sich an den Stadtstränden entlang von Copac-



Zentrum und Hafen von Rio de Janeiro, Modell

(Foto: Dagni Wiest)

cabana, Ipanema und Barra da Tijuca nach Süden hin entwickeln, breiten sich die Wohnviertel der unteren Mittelschicht und der armen Bevölkerung in der Baixada Fluminense (der Flußebene) nach Norden hin aus. Hier an den äußersten Randzonen, entstehen die irregulären Armuts-Quartiere der einkommenschwachen Schichten und Zuwanderer.

Dieser soziale Kontrast ist eine maßgebliche Ursache für schleichende, gelegentlich aber auch sehr dynamische Veränderungen der Stadtstruktur. Ein besonders betroffener Bereich ist dabei das Zentrum, sozusagen die "Dreh-scheibe" zwischen den armen und den reichen Stadtgebieten, dessen vitale Funktion für Rio de Janeiro als Handels- und Geschäftszentrum durch solche Veränderungen gefährdet ist.

Der ökonomische Überlebenskampf der Stadt zeigt sich beispielhaft im Zentrum, dessen Fortbestand und Entwicklungsperspektiven eine entscheidende Rolle für die Gesamtstadt spielen. Andererseits besitzt das "Centro", und vor allem auch die direkt angrenzende Hafenzone, ein enormes städtebauliches Entwicklungspotential. Dieses sollen im folgenden näher diskutiert werden.

"Centro"

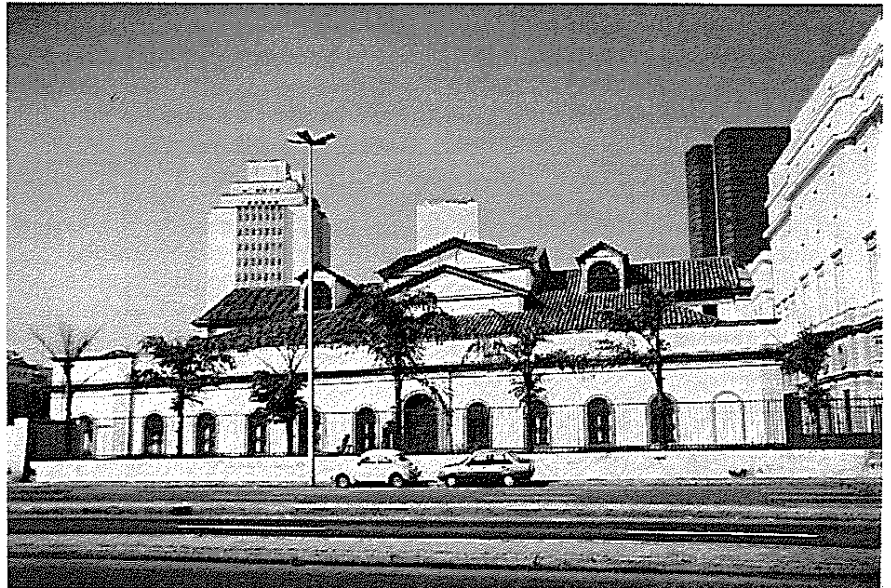
Das "Centro" ist das Hauptgeschäftsviertel von Rio de Janeiro. Wie ein Scharnier liegt es zwischen den beiden Stadtgebieten "Zona Sul" und "Zona Norte". Als Bindeglied und Spannungsfeld dieser beiden extrem unterschiedlichen Zonen ist das "Centro" immer noch der wirtschaftliche Motor der Stadt. Seine ökonomische Kraft ist jedoch zunehmend instabil, weil die Südzone immer größere Investitionen im Dienstleistungs- und Konsumbereich bindet, wie z.B. große Shoppingcenters, Banken und Geschäftsfilialen.

Während also Investitionen abgezogen werden, dringt gleichzeitig der Straßenhandel in das "Centro" ein, was die Abwanderung etablierter Banken und Geschäfte noch beschleunigt.

Ziehen sich nun die Banken und die Geschäfte zurück, so erlebt das "Centro" unvermeidlich eine starke Degradation. Die Funktion als Bindeglied zwischen Arm und Reich, zwischen Nord und Süd geht verloren, und die ökonomische und soziale Kluft zwischen den Stadtteilen vergrößert sich weiter. Es ist deshalb sehr wichtig für Rio de Janeiro, daß das



Rio de Janeiro, Praça Candelária



Rio de Janeiro, Casa França do Brasil



Altstadtgassen im Zentrum von Rio de Janeiro

(Fotos: Dagni Wiest)

"Centro" aktiv bleibt und seine Vitalität zu bewahren oder wieder herzustellen sucht.

Das Zentrum liegt in dem Dreieck Av. Rio Branco, Av. Presidente Vargas und Rua Uruguayana. Die Avenida Rio Branco ist die zentrale Hauptachse, an der sich bis zu 20-geschossige Gebäude dicht an dicht drängen. Ihre zurückgesetzten Erdgeschoßzonen lassen dabei genügend Raum für die dichten Fußgängerströme.

Die Rua Uruguayana, als Teil der angrenzenden Altstadt, besteht zum großen Teil aus 2- bis 3-geschossigen schmalen Häusern aus der portugiesischen Kolonialzeit. In zentraler Lage werden diese Häuser renoviert und als Geschäfte genutzt, in abgelegenen Bereichen sind sie jedoch dem Zerfall preisgegeben. Wohnen spielt hier nur noch eine untergeordnete Rolle. Die Rua Uruguayana stellt auch die Hauptschlagader des Straßenhandels dar, der sich auf den Gehwegen oder, wie etwa

in der Av. Rio Branco, unter den zurückgesetzten Erdgeschoßzonen der Geschäftshäuser abspielt.

Die Avenida Presidente Vargas war in den 40-er Jahren als großzügiger Stadtboulevard geplant, hat sich jedoch mit einer 20-geschossigen Bebauung nur bis zum Bahnhof, auf etwa einem Viertel ihrer Gesamtlänge, entwickelt. Dann bricht die Bebauung abrupt ab und über große Strecken ist die Avenida Presidente Vargas kaum oder chaotisch entwickelt.

Die Avenida beginnt am Platz um die historische Kirche Candelaria. Von hier aus schließt sich direkt die Hafenzone von Rio de Janeiro an – eine der interessantesten potentiellen Erneuerungszonen von Rio de Janeiro. Durch eine Auslagerung des alten Industriedhafens und eine Umnutzung bzw. Neubebauung seiner riesigen Anlagen und Flächen könnte dem gesamten Zentrum ein wichtiger – wenn nicht entscheidender – Erneuerungsschub gegeben werden.

Entwicklungsmöglichkeiten für die Hafenzone

Die Eingriffe der Stadt sind insgesamt nur punktuell und lassen, aufgrund des fehlenden Budgets, keine großen Investitionen zu. Interessant wäre es deshalb, diesen Bereich auch für finanzstarke Investoren attraktiv zu machen. Gerade hier wären Ideen für eine neue, strukturelle Umnutzung wichtig. Es sollte so möglich sein, die Hafenzone durch Projekte mit den verschiedensten Nutzungen zu aktivieren und aufzuwerten. Dazu gehört beispielsweise:

- Die Umnutzung und die Renovierung von bestehenden Hafengebäuden (z.B. als Restaurants und für Kleingewerbe);
- Der Neubau eines Kultur-und-Veranstaltungszentrums;
- Der Neubau von Hotels, Dienstleistungs- und Shoppingcenters;
- Der Ausbau des Fährhafens zum Passagierhafen.

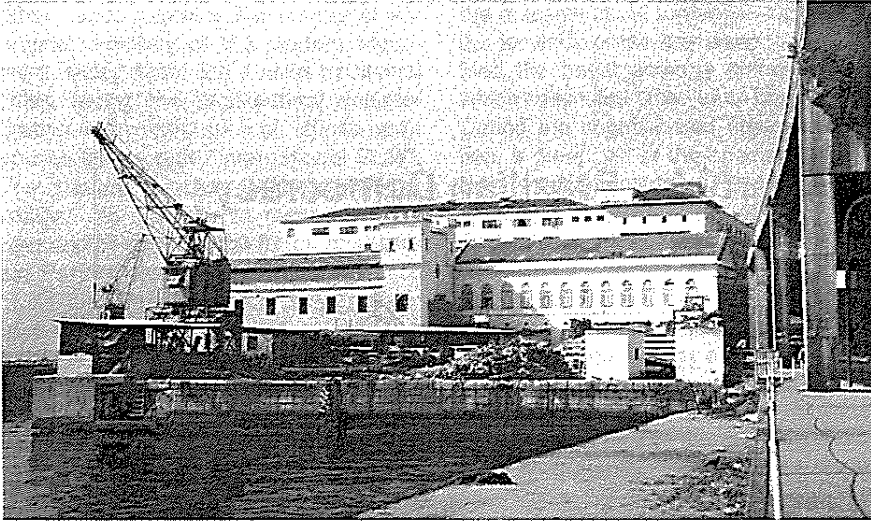
Denkbar wäre sogar eine intensive Wohnnutzung für die obere Mittelschicht, ähnlich wie früher in Copacabana und heute in Ipanema und Barra de Tijuca, wenn auch in anderen Gebäudetypologien. Die geplante Verbesserung der Zugänglichkeit durch eine neue Metro-Linie bis zum Fährhafen erhöht die zukünftige Attraktivität dieser Zone noch erheblich.

Als erstes könnte die Zone zwischen der Praça Candelaria und der Praça XV entwickelt werden, anschließend die Uferbereiche nach Norden und Süden, wobei in südlicher Richtung die Anbindung an den berühmten Flamengo-Park (von Burtel Marx) und damit an die renommierten Stadtstrände der Südzone geschaffen werden könnte.

Daß die Stadt an einer neuen Nutzung und Aufwertung der Hafenzone interessiert ist, zeigt die Renovierung einiger historisch interessanter Gebäude: Die Casa França Brasil, das erste Zollgebäude der Portugiesen, an der Praça Candelaria fungiert als Museum und Ausstellungspavillon, direkt daran anschließend das Teatro Elisabetano, ebenfalls ein Gebäude aus der Kolonialzeit, wird wieder als Theater und Kunstzentrum genutzt. Altstadtgassen mit kleinen Restaurants und Geschäften in renovierten Gebäuden aus der Kolonialzeit verbinden diesen Bereich mit der Praça XV. Dort wurde der frühere Regierungspalast, der "Paco Imperial" renoviert und als Kulturzentrum umgenutzt. Hier kann auch das große Stadtmodell von Rio besichtigt werden. Inter-



Entwicklung der Hafenzone von Rio de Janeiro



Rio de Janeiro, Hafenzone

(Foto: Dagni Wiest)

essant ist vor allem, daß die Stadt durch die Tieferlegung von Straßen eine Anbindung des Platzes zum Fährhafen plant.

Weitergehende, wenn auch vielfach noch spekulative Vorschläge zur Erneuerung der Hafenzone wurden auch im Zusammenhang mit dem Studentenprojekt "Avenida Presidente Vargas" formuliert (siehe auch Beitrag E. Ribbeck in diesem Heft). So wurde etwa die Weiterführung der großen Stadtachse bis an die Uferzone vorgeschlagen, ebenso die Errichtung von Kultur-, Geschäfts- und Wohnbauten an prominenter Stelle.

Daß in einem solchen Szenario auch wieder Investoren-Projekte realistisch sein können, zeigen die neuen Planun-

gen für die Praça Mauá, den Endpunkt der Av. Rio Branco, ebenso direkt am Hafen gelegen. Hier gibt es Pläne, einen großen Hotel- und Wohnkomplex zu errichten.

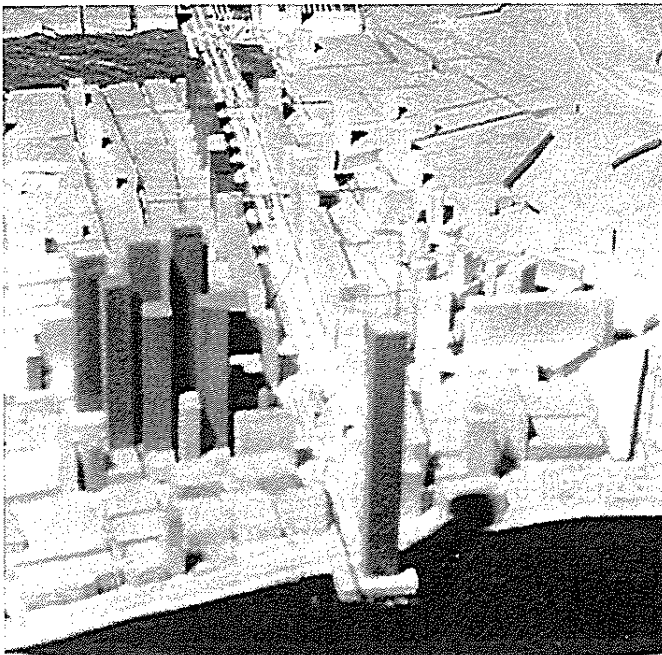
Die längerfristigen Entwicklungschancen des Zentrums von Rio werden von solchen städtebaulichen Initialzündungen abhängen. Umgekehrt kann vorausgesagt werden, daß eine solche Revitalisierung des Zentrums von Rio ohne die grundlegende Erneuerung der Hafenzone nicht gelingen oder auf halbem Wege steckenbleiben wird.

Anderen Städten ist die Umnutzung ihrer Hafenzone und die Anbindung an das Zentrum bereits gelungen. So konnte etwa Barcelona durch die Reaktivie-

rung seiner Hafenzone das Viertel Barrio Gotico aufwerten, wobei auch die direkte Anbindung der Flanierstraßen ("Ramblas") an das Meer gelang. Allerdings haben hier die Olympischen Spiele die riesigen Investitionen ermöglicht.

Ein anderes Beispiel findet sich in Brasilien selbst, in der Hafenstadt Recife, wo im historischen Altstadtbereich und am Hafen seit zwei Jahren ein Renovierungs- und Investitionsprogramm durchgeführt wird. Viele Firmen erhalten Anreize, hier zu investieren. Ein Teil der Häuser aus der holländischen Kolonialzeit ist schon renoviert - als Geschäftshäuser mit öffentlichen Nutzungen in der Erdgeschoßzone. Weitere Projekte werden von der Stadt finanziert und durchgeführt, z.B. der Umbau des ehemaligen Frachthafens in einen Passagierhafen oder die Umnutzung eines Kolonialgebäudes als Kulturzentrum. Das gesamte Viertel wird in einigen Jahren wahrscheinlich wieder ein lebendiges Geschäfts- und Kulturzentrum sein.

Solche Perspektiven wären auch in Rio de Janeiro durchaus denkbar. Mit kleinen Projekten wird dies jedoch nicht erreicht. Die Stadt muß großzügige, vor allem auch strukturelle Konzepte entwickeln, um solche grundlegenden Veränderungen zu bewirken, um längerfristig Investoren anzuziehen und so neue Investitionsschübe vom reichen Süden der Stadt in das alte "Centro" umzulenkten.



Rio de Janeiro: City am Hafen, Entwurf Cornelia Brändle



Kulturzentrum am Hafen, Entwurf Christine Reick, Mathias Ott

Copacabana 1994/95 - the Party for Brazilian Democracy

Roberto Segre

Zusammenfassung

Mit nahezu fulminanter Sprachgewalt, die durch die englische Übersetzung kaum wiedergegeben werden kann, beschreibt der Autor das gigantische Neujahrsfest zu Beginn dieses Jahres in Rio, mit dem gleichzeitig eine neue Präsidentschaft (Fernando Cardoso) begrüßt wurde. Er vergleicht das nächtliche Mega-Fest am Strand von Copacabana mit dem formellen Staatsakt in Brasília und interpretiert die gemeinsame Mobilisierung von Millionen armer und reicher "Cariocas" auch als den dringenden Wunsch der Massen, endlich die zahllosen Krisen zu bewirten und zu einem neuen gesellschaftlichen Aufbruch zu finden.

Brazil is unique in all of Latin America, having two cities as capital symbols, be it real or virtual, political or economic, cultural or natural. This unique situation is confirmed in the national flag, which contains Rio de Janeiro and later Brasília represented by one and the same solitary star, in the starry Brazilian sky, identifying the Federal District among the country's States. If we look at the universal evidence which can be seen in postcards, icons created by the "media" which are assimilated by millions of consumers, the two cities are represented by opposing features. Rio confirms the eternity of nature, the dialogue between the giants "Pão de Açúcar" (Sugar Loaf) and the "Corcovado", ancient stones placed by "Panta Rei", as stated by the Cuban writer Lezama Lima, which despite the innate human evil are impossible to bend, there-

Prof. Roberto Segre, Architect from Argentina, lives most of the time in Cuba, where he is Professor at the University of Habana. Currently he teaches in the postgrad. Course PROURB at the Federal University of Rio de Janeiro. Contact: R.S., Rui Barosso 14, Cariatas, 24370-070 Niteroi, R.J., Brazil

fore destined to vanish under the black asphalt waves. In the Lúcio Costa and Oscar Niemeyer's Brasília, the infinity of the planar design and the succession of pure volumes at the "Praça dos Três Poderes" (Three Powers Square), express the arrogance of the Cartesian reason, obstinately organizing the world, regulating social life, and establishing geometry as the guiding principle of truth and beauty.

Despite the insoluble physical and spiritual antagonisms in Rio, the city does not forget the glory of its imperial past. The beginning of 1995 was celebrated at the same time in both cities, under the auspices of a new hope: to consolidate the persistency and renewed democracy of the Brazilian political system, despoiled by the atavistic and inexorable plague of corruption, the clientelism and the demagoguery, so deep-rooted at the Latin American kingdom of "Macondo".

Although, the occasion to celebrate the presidential inauguration of Fernando Henrique Cardoso on the first of January was the same, in each city, it took on completely different urban connotations.

At Copacabana Beach four million people were waiting for the new year; in Brasília, in front of the government palace, "Palácio do Planalto", only four thousand people were celebrating the brand-new representative.

Paradoxical ciphers are inherent to the multiple social facets of urban space. The difference between Brasília, the urbs ex novo, in which spaces and buildings rise up from the demiurgic theoretical orientation lacking in the experiential layers generated by the steeps of time, and Rio, the traditional city, is characterized by eras of settling and maturity, filtered by uses and habits, interaction of styles, functions and traditions. On the



Copacabana

(Foto: Martin Fiegel, taken from Ch. Richter, Rio de Janeiro, 85 Colorfotos)

other hand, it means the rescue of the original creativity of the Modern Movement, today assimilated amid traditional cities, facing the architectural desintegration and volatilization of infinite open spaces from a pale "International Style". The modern Rio has demonstrated its vitality, its capacity to recuperate the past and to confront the future challenges. Passing through an agonizing crisis of its turbulent existence, so far away from the "Cidade Maravilhosa" (wonderful city) remembered during the ECO/92. In the state of Rio, in 1994, 8000 violent deaths, 4600 cars stolen in one month, 46 banks assaulted, the Army in the streets occupying the squatter areas ("Favelas"), one million people in new squatter areas could be verified. Despite these stupefying numbers, the presence of a multitude of people at Copacabana Beach, has demonstrated a confidence in the forthcoming changes, it comes not only from the perspective of a new government but also from the re-encounter and citizen participation looking for an improvement in the urban destiny.

An elliptical line of light in front of six kilometers of building facades at Copacabana Beach and a circle in the Maracanã stadium, were the main points of the urban party, celebrating the beginning of the last five years of this century. A song of hope for the human being's existence on Earth, joined by wild primitive fires, the relentless courage of the tightrope-walkers and charlatans, thrown in the air by a helicopter, with the unusual technological, scientific inventions and the relentless competence among the international corporations: the spectators attention was concentrated in the PEPSI's illuminated zeppelin anchored above the stadium, forgetting the diligent COCA-COLA, sponsor of the complex show.

The Spanish director Carlos Padrissa, inventor of the "multi-media" mega-spectacles such as the Olympic opening and closing parties in Barcelona, the "Opera Mundi" played by Catalan, French, Argentinian and Brazilian artistic teams was responsible for the management of these events.

At the midnight sound of the sirens, Copacabana exploded with colored lights, as if by daylight, with an infinite firework about which Robert Venturi certainly would be passionate. The succession of explosions, now expressing happiness rather than the common explosions of drug dealers shootings in the hills, identifying the lights which were building the virtual images of the city. The strength of

the massive stone fortresses situated at the far ends of the bay disappeared behind the bright screens of falling light which delimited the sea boundaries. During the sophisticated firework exhibition, a great part of the spectators were busy performing the ceremony for Yemanjá, queen of the the Afro-Brazilian ritual. Once more the connections between past and future, the native and foreign cultures were reestablished. Music was the catalyst of the citizen's happiness; the coexistence of hard-rock and samba. Riche and poor, beourgeois and squatter inhabitants left their ghettos, meeting for a time in the compact net of the city, forgetting the persistent socio-economic differences and the urban violence, maybe with the hope that the community action movement "Viva Rio" and the new Brazilian political way, can reestablish the lost community harmony.

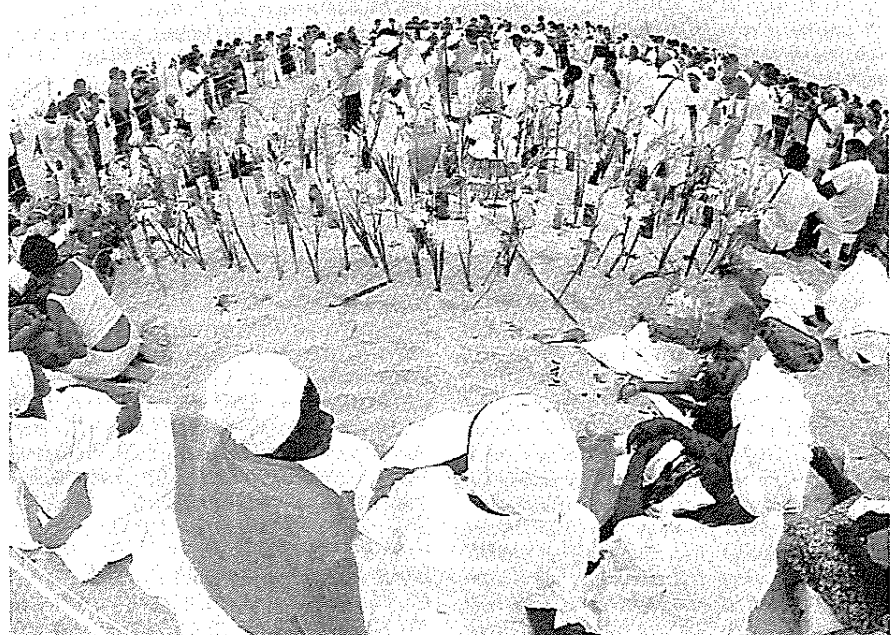
If the dimenssion of the spectacles in Rio obscured the hard reality, Brasília's act took on perfect legibility through the television screen. Like a theater set, each step of the presidential ritual was framed by the precise limits of white "Oscarian" architecture. The distance of the representation was evident compared with that of vital reality, the indispensable content of urbanity. Most dramatic was not the small number of people, typical stage set played by fill-in actors, but the use of symbolic systems completely contradictory to the futuristic form of Brasília. On the speedy highways, the presidential convoy led by a convertible Rolls Royce from the 1930s, proceeded slowly followed by the

"Dragões da Independência" (presidential guard), with flowered hats and coloured uniforms, much more appropriate for a traditional urban context from the last century, such as the Central Avenue in Rio or the Champs Elyseés in Paris. It is probable that these anachronisms, indicators of a new "old" city, have influenced UNESCO's decision to include Brasília in the list of historic centers as a Cultural Patrimony for Humanity.

Above all, these celebrations offered the hope of a modernization of Brazil's urban spaces, not only in the architectural forms but especially in the social integration of its inhabitants.

In this way the new president reestablished the initiative to take the presidential charge at the open air pulpit, designed by Niemeyer and placed in front of the presidential palace, under the view of the people at the Três Poderes square. It was a significant decision which has taken place, only once before in 1961 at the end of Juscelino Kubitschek's mandate. It was also an important decision to live at the official residence for presidents, the "Alvorada Palace", rejected many times in the past by other presidents. These attitudes means faith in the urban and achitectural modernity, and at the same time, in their establishment through community participation, which is itself the essence of national democracy.

Translated by: Durval Dias Júnior
Revision: Robin Winogrand



The Macumba, Afro-Brazilian ritual at New Year's eve (Foto: IMAGE BANK / Ch. Richter)

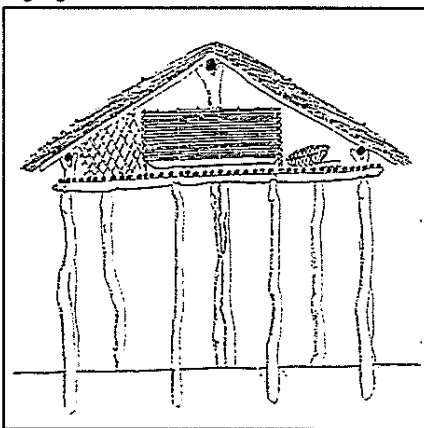
Neue Bücher

Book reviews

Architektur

Hartmut Schmetzer, *Traditional Architecture in Zambia. LCHS Report 5*. 112 Seiten, ISBN 91-87866-16-1, 1995. Lund University, Box 118, S-22100 Lund.

Die traditionelle Architektur Zentralafrikas ist in der Literatur relativ umfassend dokumentiert; nicht so jedoch die des südlichen Afrika. Mit der vorliegenden Studie wird diese Lücke zumindest für die Region Nsenga Stamms, im Petauke Distrikt in Zambia geschlossen, und zwar für die Gebiete des Gwembe Tals, das Plateau der östlichen Provinz, die oberen Zambezi Ebene, und das untere Luapula Tal mit den Bangweulu Sümpfen. Die Grundlage der Publikation stellen Feldstudien des Autors, der damals Dekan der Architekturfakultät der Copperbelt-Universität in Kitwe war, aus dem Jahre 1982 dar. Eine erste Ausgabe der Dokumentation erschien in Zambia im Jahre 1987 als Unterrichtsmaterial an der gleichen Universität. Aufgrund anhaltender Nachfrage nach der inzwischen vergriffenen Auflage übernahm es die Universität Lund, eine überarbeitete Neuauflage herauszugeben – womit die Arbeit auch einem internationalen Publikum zugänglich wird.



Der Autor versucht nicht, die Hausarchitektur der Region geographisch lückenlos zu dokumentieren, sondern konzentriert sich auf eine relativ detaillierte Untersuchung einiger weniger Ansiedlungen. Für diese beschreibt er jeweils Siedlungstyp, Baukonstruktion, Material, und Architektur, womit der die Bautypen Korbhaus, Palafitenhaus, Grashaus und Ziegelhaus abdeckt. Der kompetent verfaßte Text wird durch anschauliche Zeichnungen von David Sichombo und zahlreiche

Fotos illustriert. Eine rundum bemerkenswerte Arbeit.
Kosta Mathéy

Sonja Nebel: *Habitat, Verstädterung und kulturelle Identität. Entwicklungsbedingungen kulturspezifischer Wohnformen in Verstädterungsräumen von Entwicklungsländern – dargestellt am Beispiel Lusaka, Sambia*. 224 Seiten, ISBN 3-88939-39-3, 1995. Verlag für interkulturelle Kommunikation, Postfach 900421, 60444 Frankfurt.

Aus der Flut der Veröffentlichungen über Verstädterungsproblematika und Wohnungsbau wie auch Selbstfindung und nicht zu vergessen Selbstbehauptung – muß eine Veröffentlichung herausragen, die sich durch besondere Nähe zu den Betroffenen wie gleichermaßen durch Akribie und Sorgfalt in der Darstellung und Verständnis auszeichnet. Zwar möchte man gerne den oft zitierten Begriff der "kulturellen Identität" auch mal von einer gestandenen Architektin und Stadtplanerin aus ihrer Disziplin heraus dekliniert haben, einerseits – doch weist die Arbeit andererseits aus, daß dies aus der intimen Kenntnis der Lebensumstände, eben der Entwicklungsbedingungen kulturspezifischer Wohnformen direkt und ohne akademische Umschweife abzulesen ist.

Die Gliederung des Buchwerkes verdeutlicht den soliden Ansatz des Problemverständnisses im historischen Kontext: Habitat wird betrachtet, analysiert und evaluiert in der Folge der Phasen der transformierenden Verstädterungsprozesse im urbanen Konglomerat Lusaka – vom Entstehen des Eisenbahnortes, benannt nach einem lokalen Hauptling, über die Dominanz der Kolonisierungszeit bis hin zu den Identifikationsmustern der national bestimmten Entwicklung, vornehmlich unter der Leitung Kenneth Kaundas.

Das besondere an der Arbeit der Autorin sind die Herausstellung der "Kontextmerkmale" der Wandlungen des Habitat, sei es in Siedlungsstrukturen, Bauform, Nutzungsmuster, politischer Ordnung, Wirtschaftsstruktur, Sozialordnung/Familienstruktur, Standorteinflüssen oder in Leitbildern, Werten und Normen. Alles in allem, ein zum gründlichen Verständnis der Transformationsprozesse von Landleben zu urbanem ein kaum verzichtbares Dokument, zudem außergewöhnlich gut bebildert und mit Schaubildern bereichert.
Aabel Aaxdt (Bernd D.Cieciot)

Gardi, B./Maas, P., Mommersteeg, G. (Einleitung: Sanankous, B.), *Djenné – Il y a cent ans*, KIT Press Amsterdam 1995, 168 S., NLG 80,- (Bezug: KIT Press, Koninklijk Instituut voor de

Tropen, Mauritskade 63, NL 1092 AD Amsterdam, Niederlande).

Das Dorf Djenné in Mali (Westafrika) ist ein von der UNESCO als 'Erbe der Menschheit' registriertes Denkmal wegen seiner einzigartigen Lehmarchitektur. Besonders bekannt ist die große Moschee, welche die Bedeutung und Berühmtheit dieses auch als "Timbuktou" bekannten Ortes, der an einem der wichtigsten Handelswege im Süd-Sahara Gebiet liegt und sich im 19. Jahrhundert zu einem religiösen Zentrum entwickelte, noch unterstreicht.

Das vom Koninklijk Instituut voor de Tropen publizierte Buch über Djenné präsentiert neben einer historischen Einführung und einer kurzen architektonischen Analyse, als Hauptteil, ein Fotoalbum mit Zeitdokumenten von Djenné, die von einem französischen Granisonsarzt nach 1893 aufgenommen wurden. Die schwarz-weißen Fotos haben ethnographischen und kulturhistorischen Wert, sie zeigen die Gesichter von Djennés Bewohnern, ihr Leben und ihre Arbeit, und letztlich ihre Architektur, die funktional wie ästhetisch phasziniert.

Das Buch ist eine bibliophile Besonderheit, welches uns diese selten Fotodokumente zugänglich macht. Man wünscht solch einem Buch eine weitere Verbreitung, und daß es beiträgt, das nötige Interesse für den Erhalt des inzwischen vom Zerfall bedrohten Djenné zu schaffen. Die Aga Khan Architektur Stiftung und UNESCO haben ihr Bewunderung für Djenné als architektonisches "Monument" der afrikanischen-islamischen Kultur zum Ausdruck gebracht, aber hat dies zur Mobilisierung von finanzieller oder institutioneller Hilfe für Konservierungsmaßnahmen geführt?
Florian Steinberg

Steele, J., *Architecture for Islamic Societies Today*, Academy Editions/The Aga Khan Award for Architecture, London 1994, 152 S., DM 128 (Bezug: VCH Verlagsgesellschaft, Boschstr. D-69469 Weinheim).

Dies ist ein weiteres Buch aus der Reihe der Aga Khan Publikationen, welche den Aga Khan Wettbewerb zum Thema haben. Konkret handelt es sich hier um den 4. Wettbewerbszyklus mit Arbeiten aus dem Libanon, Marocco, Bangladesh, Indonesien, Türkei, Saudi Arabien und Frankreich. Die sehr unterschiedlichen Arbeiten wurden von einer internationalen Jury ausgewählt, und stehen als Beispiele der 'islamischen' Architekturkonzeption. Bei den Arbeiten der alleamt gebauten Projekte handelt es sich (a) um —recht protzige— institutionelle Gebäude,

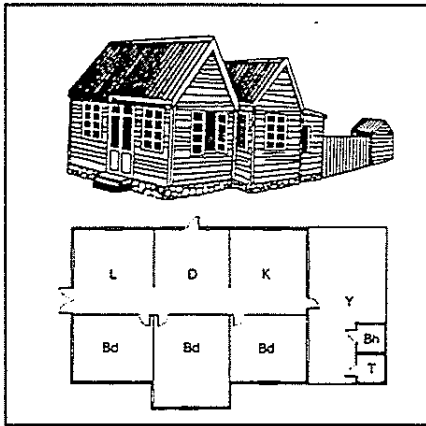
(b) Altstadtanierung in Marocco in einer marokkanischen Kleinstadt, (c) um Moscheebauten, sowie (d) sozial orientierte Projekte wie dem Grameen Bank Wohnungsprogramm (Bangladesh) und einem sehr interessanten Markt in Samarinda/Indonesien (siehe TRIALOG Nr. 32). Alle 1992 in Cairo prämierten Projekte werden mit Text und gutem Bildmaterial vorgestellt. Zusätzlich gibt es vom Herausgeber und einigen Aga Khan Freunden einleitende Essays über die Mission des Islam, die Rolle der Vergangenheit für die Zukunft, Komplexität - Koexistenz und Pluralität, und wie immer in den Publikationen des Aga Khan über die Suche nach Bedeutung in der 'islamischen' Architektur.

Durchaus ein prächtiges Buch, nur scheint in der konzeptionellen Entwicklung innerhalb der letzten Jahre wenig Neues hinzugekommen zu sein. Die Argumentationen der Aga Khan Freunde haben sich wenig verändert, wenn man dies mit den Publikationen von 1990, 1986, 1984 etc. vergleicht...

Florian Steinberg

Wohnungsversorgung

Robert B. Potter. *Low-Income Housing and the State in the Eastern Caribbean*. 88 Seiten, ISBN 976-640-005-9, 1994, US\$ 10,-. The Press University of the West Indies, 1A Aqueduct Flats, Kingston 7, Jamaica, West Indies.



Der Band faßt die Ergebnisse einer Forschungsarbeit über Wohnungsbau in der Ostkaribik zusammen, und besteht im Wesentlichen aus drei Abschnitten: Zunächst wird die traditionelle Architektur dieser Inselstaaten, die als eigenständiger Kulturausdruck vorgestellt wird, analysiert. Es folgt eine quantitative Auswertung der Wohnungssituation basierend auf vorhandenen Statistiken auf den drei Inseln Grenada, St. Lucia und St. Vincent, die nach Haiti als die ärmsten Gegenden der Region gelten. Schließlich wird die Wohnungspolitik der betreffenden Staaten dargestellt und bewertet.

Als erste publizierte wissenschaftliche Auseinandersetzung zu dem Thema steht der Nutzen dieser Veröffentlichung außer Zweifel. Die statistische Auswertung der Wohnungssituation erfolgt nach ausgesprochen komplexen Methoden bis auf die zweite Stelle nach dem Komma, wobei allerdings nicht nur an der Genauigkeit der Ausgangsdaten Zweifel aufkommen mögen, sondern auch die Notwendigkeit bzw. Bedeutung dieser spezifischen Teilkenntnisse nicht genau erklärt wird. Vor lauter Einzeldaten sind generelle Auskünfte, wie der Anteil von Slum- und Squatterwohnungen, selbst wenn die Definitionsfrage davorsteht, nicht (leicht?) auffindbar. Als Ausgleich vermitteln die zahlreichen Fotos ein klares Bild von der Situation. Die gleichen Fotos

zeigen allerdings auch, daß von der eingangs erwähnten, kulturell eigenständigen regionalen Bauweise offensichtlich nicht mehr viel übrig geblieben ist: Squattersiedlungen in fast jedem Land Lateinamerikas sehen nicht anders aus. Interessant dagegen sind die mehrfach auftauchenden Diagramme zu Definitionen, Entwicklungssträngen und Politikinterpretation. In Kontext der letzteren wird vorgebracht, daß die 'no policy option' die vorherrschende Politik ist. Diese wird punktuell durch unangepaßte offizielle Programme akzentuiert, da sie für die Bedürftigen praktisch kaum zugänglich sind.

Kosta Mathéy

Claudio C. Acioly Jr. *Planejamento urbano, habitação e autoconstrução - experiencias com urbanização de bairros na Guiné-Bissau*. 189 S., ISBN 90-5269-129-0, 1993. TU Delft / Faculteit der Bouwkunde, Postbus 5043, NL-2600 GA Delft.

Die Arbeit berichtet über die Erfahrungen eines Slum- Sanierungsprojektes in Guinea-Bissau, das Ende der 80er Jahre mit Unterstützung der niederländischen Regierung begonnen wurde und an dem der Autor als ausländischer Experte mitarbeitete. Konkret wurden drei Nachbarschaften mit Infrastruktureinrichtungen versorgt und 50 Häuser innerhalb von 3 Jahren neugebaut bzw. renoviert, was 30% aller mit staatlicher Unterstützung gebauten Wohnungen in den ersten 16 Jahren seit Erreichen der Unabhängigkeit entspricht.

Das mit seinen hauptsächlich Charakteristika eher konventionelle Selbsthilfe-Projekt stellt für das Land selbst einen Neuanfang dar und mußte mit einer Reihe von Anlaufproblemen kämpfen. So war es beispielsweise nicht möglich, die Kosten gegenüber kommerziellen Projekten zu senken. Der Rückfluß des eingesetzten Kapitals konnte nur zu 15% erreicht werden. Der Partizipationsanspruch blieb auf die Ausführung manueller Tätigkeiten beschränkt. Die beschriebenen Erfahrungen sind hauptsächlich für die nationale Diskussion und die niederländischen Förderinstitutionen interessant. Für Leser/innen, denen die portugiesische Lektüre Schwierigkeiten bereitet, ist auch eine englischsprachige Version unter dem Titel 'Settlement Planning and Assisted Self-Help Housing: an Approach to Neighbourhood Upgrading in a Sub-Saharan African City'.

Kosta Mathéy

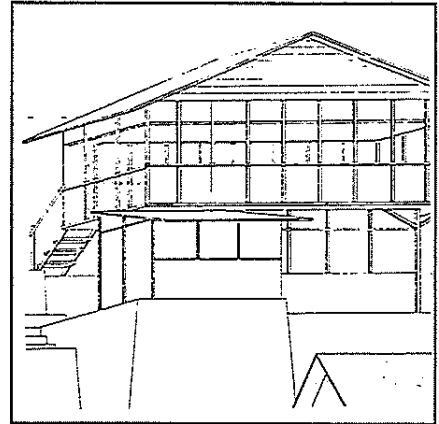
A. Duivestijn/H. van de Wal, *The Hidden Assignment: At Home in the City*, Rotterdam 1994, 116 S., NLG 36,- (Bezug: Netherlands Architecture Institute, NAI Uitgevers, Antwoordnummer 5025, 3000 VB Rotterdam.)

Diese kleine Veröffentlichung entstand im Rahmen der Aktivitäten verschiedener Organisationen zum niederländischen World Habitat Tag am 3 Oktober 1994. Das attraktiv aufgemachte Büchlein - basierend auf einer Ausstellung des niederländischen Architektur-Institutes - ist ein Plädoyer für die Rolle der informellen Wohnsiedlungen in den Entwicklungsländern. Die Existenz der Selbstbau-Siedlungen wird nur selten von den Architekten und Stadtplanern berücksichtigt. Offizielle Stadtpläne ignorieren die 'favelas', 'kampungs', 'barriadas', 'slums' und 'bidonvilles', obwohl Millionen von Stadtbewohnern so versuchen, sich eine Behausung und ein menschenwürdiges Wohnumfeld zu verschaffen. Das Buch fordert Architekten und Stadtplaner zu einer kritischen Auseinandersetzung mit diesen Themen auf. Anhand von 5 Beispielen in Bangkok, Yogyakarta, Grahamstown (Südafrika), Lima und Santos (Brasilien) werden Resultate

einer Zusammenarbeit zwischen Bewohnern und Architekten/Planern gezeigt.

Eine interessante Initiative eines Architektur-Institutes, das sich sonst fast ausschließlich mit den formalen Aspekten von Architektur und Planung beschäftigt. Die Auswahl und Behandlung der Fallstudien ist allerdings etwas knapp geraten. Interessant die Einleitung des holländischen Entwicklungshilfe-Ministers, der nun auch langsam die Dringlichkeit der städtischen Krise zu sehen beginnt.

Florian Steinberg



Leckie, S., *When Push Comes to Shove: Forced Evictions and Human Rights, Mexico/Utrecht*, 1995, 139 S. US \$ 10 (Bezug: COHRE, Postbus 15100, NL-3501 BC Utrecht).

Scott Leckie ist ein Anti-Umsiedlungsaktivist, der seit vielen Jahren mit der Habitat International Coalition (HIC) assoziiert ist; sein Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) in Utrecht ist institutionell verbunden mit HIC. Dieses Buch ist wohl die bisher beste Publikation von COHRE, das im Rahmen mit 'anti-eviction' und 'anti-relocation' Kampagnen der HIC und anderer NROs seit viele Jahren diverse Studien, Statistiken Dokumente der UN Kommission für Menschenrechte veröffentlicht hat.

Leckie beschreibt die weltweiten Phänomene der forcierten Umsiedlungen in Entwicklungsländern, und bringt diese immer noch weit verbreitete Praxis mit der Problematik der allgemeinen Menschenrechte und des Rechtes auf Wohnraum zusammen. Seit etlichen Jahren gibt es auf UN Ebene (z.B. im Kontext der Vorbereitungen für Habitat II) wie auch in diversen Ländern Kampagnen zur allgemeinen Anerkennung des Rechts auf Wohnung (z.B. in Indien). Leckie's Arbeit hat sich überwiegend auf die diversen Kommissionen der UN bezogen, und speziell auf den Aspekt der "Illegalität" der forcierten Umsiedlungen. Leckie diskutiert diverse nationale wie internationale Möglichkeiten der Intervention und Unterstützung auf, vor allem lokale Kampagnen, Verhandlungen über gütliche Arrangements der Bodennutzung (ohne Umsiedlung, aber mit der Konsequenz einer höheren Wohndichte), die gesetzliche Einführung von Umsiedlungsrichtlinien zum Schutze der Betroffenen, Entschädigungsleistungen, sowie internationale (UN) Interventionen. Trotz all dieser Ansätze ist Leckie jedoch nicht sehr optimistisch, daß diese "Instrumentarien" die notwendige Wirkung haben.

Florian Steinberg

Main, H. and Williams, S.W. (Hg.), *Environment and Housing in Third World Cities*, Wiley, Chichester, 1994, 265 S. 35 Pounds. (Bezug: John Wiley & Sons, Baffins Lane, Chichester, West Sussex PO19 1UD).

Veröffentlichungen zum Thema städtische Umwelt und Städte in der 'Dritten Welt' kommen jetzt in größerer Anzahl auf den Markt. Dieser von Britischen Universitätsdozenten herausgegebene Band geht in seiner Bandbreite etwas weiter als andere Publikationen, es werden nämlich von der Natur und dem Menschen verursachte Unglücke, welche einen Einfluß auf die städtische Umwelt haben, mit einbezogen. Eine kurze Liste von solchen Unglücksfällen der letzten Jahre illustriert die Häufigkeit dieser beiden Sorten von Ereignissen basierend auf meteorologischen, geologischen biologischen, geomorphologischen und seismischen Ursachen. Die Artikel des Buches behandeln die weltweite Gefahr von Erdbeben und die Verletzbarkeit der Städte in der Dritten Welt, industrielle Bedrohung wie in Bhopal/Indien und New Mexico, Erbebenwiederaufbau in Marokko, Bodenerosion an den besiedelten Hängen von Caracas/Venezuela. Bezogen auf die Micro-Umwelt der Wohnsiedlungen der Armen, finden wir in diesem Buch eine recht kleine Anzahl von Fallbeispielen (Anglophones West Afrika, Squatters in Allahabad/India, South Afrika, Katsina/Nigeria). Eine Repräsentative Auswahl ist das leider nicht, denn es fehlen viele wichtige umweltbedingte Siedlungssituationen in dieser Textsammlung. Man hätte gerne mehr Variation der lateinamerikanischen und asiatischen Fallbeispiele gehabt, aber es scheint mir, daß die Herausgeber einen gewissen Mangel an konkreten Fallstudien hatten; selbst die Fallstudie über traditionelles Wohnen in Katsina ist nicht allzu sehr auf das Thema des Buches bezogen. So blieb den Herausgebern nichts besseres übrig als diese Aspekte in drei Übersichtsartikeln zu behandeln. Diese Beiträge sind gut geschrieben, in klassischer Textbuch-Manier, bringen jedoch leider nicht viel mehr als schon hinreichend bekannte Artikel/Publikationen der Weltbank, des UDP, UMP etc.

Florian Steinberg

Misión Bogotá Siglo XXI (Hg.), El Futuro de la Capital: Estudio Prospectivo de Vivienda, 1993; Estudio Prospectivo del Desarrollo Social y Humano, 1994; Estudio Prospectivo de Educación, 1993. Bezug: Misión Bogotá Siglo XXI, Carrera 9A, No. 98-37, Of. 103, A.A. 93597, Santafé de Bogotá D.C., Colombia.)

Die Misión Bogotá Siglo XXI ist eine unabhängige, seit 1991 bestehende private Gesellschaft, welche zu ihren 35 Mitgliedern Organisationen des öffentlichen, privaten, universitären Sektors und NROs, Forschungsinstitute und private Consultingfirmen zählt, und sich mit der Formulierung von Entwicklungsstrategien für die kolumbische Hauptstadt befasst. Als Prioritäten ihrer Aufgaben sieht die Misión Bogotá Siglo XXI ("Bogotá im 21. Jahrhundert") Themen der Stadtentwicklung, der Umwelt, des Wohnungssektors, der sozio-ökonomischen Entwicklung, der städtischen Finanzen, und der städtischen Kultur. Obwohl die Misión Bogotá Siglo XXI ursprünglich nur mit der Stadtentwicklung der kolumbianischen Hauptstadt befasst war, ist ihr Aktionsradius heute schon ein nationaler. Als ihr primäre Aufgabe sieht die Misión, Studien in den genannten Themengebieten durchzuführen. Die hier vorliegenden Berichte sind (i) dem Wohnungssektor, (ii) der sozialen Entwicklung, und (iii) der Ausbildung gewidmet. Weitere bisher publizierte Studien über die Zukunft der Hauptstadt untersuchen den Gesundheitssektor und die Versorgungssituation mit Grundnahrungsmitteln.

Die Studie über den Wohnungssektor beschreibt die Situation der Wohnversorgung, die verschiedenen Mechanismen und Prozesse der

Wohnungsproduktion, die Produktion von baureifem Land, das Phänomen des klandestinen, unauthorisierten Wohnungsbaus, die Situation des alten Wohnungsbestandes, die Wohnungsfinanzierung, die gängigen Technologien und ihre Kostenfaktoren, die Projektion des Wohnungsbedarfs in Bezug auf die zu erwartende Produktion, sowie die strategischen Optionen für den Wohnungssektor. Der Report endet mit einem Plädoyer für eine veränderte Rolle des öffentlichen Sektors als Unterstützer und 'facilitator' von einem Wohnungswesen, das befreit werden soll von bürokratischen Hürden bei Baugenehmigungen und Kataster, sowie einem System von Kleinkrediten für den Bau "wachsender" Häuser.

In der Studie zur sozialen Entwicklung ist die Bedeutung des Wohnungssektors neben vielen anderen Sektoren hervorgehoben. In der Studie zur Ausbildung wird empfohlen, daß eine moderne Grundausbildung auch das Thema des Lebens in der Stadt mit einschließen sollte. Man kann den gründlichen Studien nur wünschen, daß sie in der Stadtverwaltung von Bogotá und bei der Landesregierung das notwendige Gehör finden. Die Situation in Bogotá ist sehr ernst, das städtische Wachstum der letzten 20 Jahre war erheblich, und hat der Stadt eine Pletthora von fast nicht zu handhabenden Konflikten und sozialen Problemen gebracht. Als Krönung dieser Entwicklung ist Bogotá in den letzten Jahren von einer wahren Welle der Gewalt heimgesucht worden, was die Hauptstadt fast auf das gleiche Niveau wie Medellin im Punkte (Un)Sicherheit gebracht hat.

Florian Steinberg

Björn Mossberg, Anette Wong Jere, Johnny Astrand. Experience, Competence and Sustainability. A follow-up of Swedish humanitarian aid to Croatia and Bosnia Herzegovina. LCHS Report 4. 112 Seiten, ISBN 91-87866-15-3, 1994. Lund University, Box 118, S-22100 Lund.

Der vorliegende Band enthält eine Evaluierungsstudie der schwedischen Katastrophenhilfe im früheren Jugoslawien (hauptsächlich Kroatien), die neben der Versorgung mit Lebensmitteln, Kleidung, Medizin auch den Neubau von Wohnungen für Vertriebene beinhaltet. Für die nicht-wohnraumbezogenen Aspekte beschränkt sich die Studie auf Fragen des Transports und der Verteilung – wobei viele interessante Insiderinformationen Fragen klären, die die tägliche Nachrichtenflut aussparen. Auf das Thema des Wohnungsbaus wird ausführlich eingegangen einschließlich einer Dokumentation der erstellten Siedlungen. Die erläuterten Schwierigkeiten und Lektionen sind zweifellos auch für andere Katastrophenregionen relevant, wo eine Rückkehr in die angestammten Siedlungsgebiete aus absehbare Zeit nicht wahrscheinlich ist.

Die Lektüre des Textes wird durch das Schwelgen der Autoren in Abkürzungen – im Schnitt eine pro Zeile – für alle, die nicht gerade Insider der Materie sind, gewaltig erschwert; der einzige Ausweg wäre, das Abkürzungsverzeichnis am Beginn des Buches auswendig zu lernen.

Kosta Mathéy

Joachim Brech; Manfred Drum; Wohnbund; Urbanes Wohnen (Hrsg.). Bauen für Familien: kostengünstig, ökologisch, nachbarschaftlich. 311 Seiten, ISBN 3-922981-88-7, 1994. VWP Verlag, Darmstadt.

Das Lesebuch entstand anlässlich eines im Oktober 1994 in Ingolstadt veranstalteten Kolloquiums mit dem Titel "Bauen für Familien", das explizit im 'Internationalen Jahr der Familie' im Zusammenhang mit einem vom Bayerischen

Staatsministerium des Inneren geförderten Modellbauprojekt 'Mietwohnungen in Holzsystembauweise' stattfand. Dieser Umstand erklärt, warum etwa ein Drittel der Beiträge verschiedene Aspekte der geförderten Holzbausiedlung 'Pirmoserstraße' in Ingolstadt thematisieren. Ein weiteres Drittel ist eher soziologisch orientierten Analysen zu aktuellen Veränderungen des Familienbegriffes bzw. der gelebten Familienkonstellationen und den sich daraus ableitenden Anforderungen an den zeitgemäßen Wohnungsbau gewidmet. Die restlichen Seiten füllen Projektbeschreibungen von Gruppenwohnanlagen in Skandinavien und Auszüge aus den vom Verein 'Urbanes Wohnen' in München herausgegebenen Partizipations- und Ökologiebausteinen für den Wohnungsbau.

Es fällt schwer, einen gemeinsamen Nenner für die vielfältig ausgerichteten Einzelbeiträge zu finden – am ehesten noch ließe sich anführen, daß sie fast ausnahmslos interessant sind und die aktuelle Tendenzen der alternativen Wohnungsverordnung widerspiegeln: Billigbau, Gruppenwohnen, Partizipation, Ökologie. Das internationale Jahr der Familie war ein guter Anlaß, wieder einmal auf die Auflösung des konventionellen Familienmodells hinzuweisen – auch wenn das die Förderung gewährende Bayerische Staatsministerium dies nicht unbedingt hervorgehoben wissen wollte.

Kosta Mathéy

Stadtentwicklung

HSMI. Integrated Urban Infrastructure Management. Proceedings and Recommendations of an International Seminar in New Delhi, 1.-4.2.1995. 69 Seiten, 1995. Human Settlement Management Institute, 212 Asian Games Village, New Delhi 110049.

Diese 'Conference Proceedings' sind ein gutes Beispiel für die Dokumentation eines umfangreichen Kongresses, das sich auf die wesentlichen Informationen über ein solches Ereignis beschränkt: Beschreibung der erarbeiteten Ergebnisse, kurze Zusammenfassungen der Diskussion in den themenbezogenen Workshops, Programm, Teilnehmerliste mit Adressen. Lediglich die Begrüßungsreden der Ehrengäste im Anhang hätten wegbleiben können.

Inhaltlich tragen die Statements wenig Neues zur internationalen Diskussion bei: Integrierte Programme, Dezentralisation, Partizipation, Öffentlich-Private Partnerschaften, Aktionsplanung statt Master-Plänen usw. Doch für das hauptsächlich indische Fachpublikum dient die internationale, jetzt auch schwarz auf weiß gedruckte, Bestärkung solcher vor Ort noch nicht überall selbstverständlichen Konzepte sicher als Ermutigung, aus der Kolonialzeit hergebrachte und überkommene Planungspraktiken zu reformieren.

Kosta Mathéy

Hans Bernoulli, Die Stadt und ihr Boden. Neuauflage der 2. Auflage von 1949. 128 S., ISBN 3-7643-2610-7. 1991. DM 39.80. Birkhäuser Verlag, Basel.

Diese zuerst 1946 erschienene Streitschrift des Basler Architekten und Stadtplaners verfiel die Aufhebung des privaten Grundeigentums, das durch zeitlich beschränkte Nutzungsrechte ersetzt werden solle. Er begründet dies in dreifacher Weise: Historisch entstand das Privateigentum eher durch ein Versehen durch Ablösung der finanziell unbedeutend gewordenen Hofstattzinses. Sozial bedeutet die Spekulation von Grund und Boden zu ungerechtfertigter Anhäufung von Macht und Reichtum bei den Grundbesitzern

Gesellschaft und Politik

David Wilcox. *The Guide to Effective Participation. Community Participation and Partnership - from Theory to Practice*. 64 Seiten, ISBN 1-870298-00-4. 1994. £ 10,-. Partnership Books, 13 Pelham Square, GB Brighton BN1 4ET.

Nachdem sich Partizipation als legitimer - wenn nicht notwendiger - Bestandteil der Planung von Entwicklungsprojekten durchgesetzt hat, entsteht zwangsläufig die Frage nach dem "Wie" des Vorgehens. Verschiedene, mehr oder weniger flexible Methoden mit dazugehörigen Leitfäden haben uns bisher erreicht, wie Alexanders Pattern Language, Goetherts und Hamdis Micro Planning, Jungks Zukunftswerkstätten, und nicht zuletzt das ZOPP der GTZ. Doch jede Situation ist anders, und erfordert andere Vorgehensweisen. 'Offene' Partizipationssysteme entsprechen diesem Umstand besser, und in der Praxis suchen sich die guten Moderatoren solcher Planungsprozesse ohnehin ihre Module aus unterschiedlichen Schulen zusammen - was allerdings eine mühsame Sucherei impliziert. David Wilcox, seit den 70er Jahren in England als Journalist und Berater intensiv and partizipatorischen Planungsinitiativen beteiligt, hat diese Schwierigkeit erkannt, und zu ihrer Überwindung seine und anderer Experten Erfahrungen in der Form eines 'toolsets' in einer handlichen Broschüre festgehalten. Verschiedene Listen und Tips erscheinen sowohl in den einführenden Kapiteln wie in dem extrem ausführlichen alphabetischen Glossary, das über die Hälfte der Seiten füllt. Auch eine gute annotierte Bibliographie und ein Institutionenverzeichnis (leider nur für England) fehlen nicht. Der Verzicht auf die üblichen 'Schritt-für-Schritt' Präsentation mag zunächst verwirren, aber umfangreiche Querverweise helfen darüber hinweg. Kurz, eine rundum zu empfehlende Publikation.

Natürlich kann eine einzelne Arbeit nie alle Aspekte eines Themas abdecken. In diesem Falle fehlen die Hilfen, wie eine gute Analyse systematisch zu den Zielen eines Projektes führen - eine Qualität der Zopp Methode, die bisher unschlagbar geblieben ist. Auf der anderen Seite werden bei Wilcox die Gefühlssignale berücksichtigt, die rein rationale Vorgehensweisen per Definition ausschließen. *Kosta Mathéy*

Juan M. del Aguila, Cuba - Dilemmas of a Revolution. 3. Auflage, 222 Seiten, ISBN 0-8133-8665-9, 1994. \$ 13,50. Westview Press Boulder, CO, USA.

Der Band erschien als Teil einer Serie von Ländermonographien zuerst 1984, und wurde vor Neuauflage fortgeschrieben. Als Lehrbuch konzipiert, werden nach Auflistung der geographischen Kenndaten in der Einleitung im Teil I die historische Entwicklung seit der frühen kolonialen Epoche bis zum Sieg der Revolution nachgezeichnet. Teil II bemüht sich um eine Klärung der revolutionären cubanischen Gesellschaft in den Bereichen Außen-, Innen- und Wirtschaftspolitik bis heute. Teil III widmet sich den sozialen Beziehungen und Institutionen, und versucht die Chancen für die künftige Entwicklung abzuschätzen.

Obwohl sich der Autor um eine objektive Sichtweise bemüht, bezieht er sich vorrangig auf ausländische, insbesondere US-amerikanische Quellen - die selbst nicht immer frei von ideologischer Färbung sind und auf die hier präsentierte Darstellung durchschlagen. Um die vermeintlich unterdrückterische Grundtendenz

cubanischer Politik zu illustrieren, werden z.B. Einzelfälle aus den 70er Jahren bemüht, deren Repräsentanz für damals nicht belegt wird, und für heute sicher als irrelevant angesehen werden kann. Wer wissen will, was heute in Cuba geschieht, und wer wirklich verstehen will, mit welchen Schwächen der cubanische Sozialismus zu kämpfen hat, wird von diesem Buch enttäuscht sein. *Kosta Mathéy*

Reilly, C.A.(Hg.), *Nuevas Políticas Urbanas, Las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana, Arlington/Virginia 1994*, 360 S. (Bezug: Inter-American Foundation, 901 N. Stuart Street, 10th Floor, Arlington, Virginia, 22203, USA).

Diese Übersetzung eines auch auf englisch erschienen Buches ("Joint Ventures in Urban Policy: NGO-Municipal Collaboration in Democratizing Latin America") gibt einen weiten Überblick zu den diversen Gemeindepolitiken in Lateinamerika, das zur Zeit von einer allgemeinen Tendenz der politischen Dezentralisierung gekennzeichnet ist. Die 13 Artikel des Buches repräsentieren Forschungsarbeiten aus den Jahren 1990-91 und beziehen sich auf Buenos Aires und Rosario in Argentinien, Brasilien allgemein und São Paulo speziell, die Müllentsorgung in diversen Städten/Ländern, Chile, Kolumbien, Mexiko und Peru. Wenige Artikel befassen sich konkret mit den typisch städtischen Problemen von Einkommen und Armut/sozialer Disparitäten, Versorgung mit sozialen Einrichtungen, technischer Infrastruktur, Wohnungsversorgung etc. Vielmehr geht es den Autoren um die Veränderungen in der politischen Kultur und Struktur, um die Demokratisierung der Gesellschaften im Allgemeinen, und um die Einführung direkter lokaler Wahlen im Besonderen.

Das Buch dokumentiert wichtige Entwicklungstrends, ist jedoch hier und da schon recht veraltet, und die eklatant akademische Sprache fast aller Beiträge wird nicht zu seiner Popularität beitragen. *Florian Steinberg*

Loop, T. van der, *Bricks and Stones Will Break your Bones: Production and Labour Relations in the Building Materials Sector in South India*, Urban Research Working Papers No. 37, Free University Amsterdam, 1994, 79 S. NLG 10 (Bezug: Institute of Cultural Anthropology/Sociology of Development, Free University, P.O. Box 7161, 1007 MC Amsterdam).

Diese Studie, entstanden im Rahmen eines universitären Feldforschungsprojektes im Jahre 1986, ist eine interessante Analyse des Baumaterialien und Arbeitssektors in Vellore, Tamil Nadu/Süd-Indien. Der Autor beschreibt die verschiedenen Formen kapitalistischer Produktionsformen in Steinbrüchen, Ziegeleien, Steinverarbeitung, im Transportsektor sowie im Baumaterialien-Handel. Das Hauptresultat der Studie belegt, daß sowohl sehr traditionelle, vor-kapitalistische Arbeits- und Produktionsbedingungen vorherrschen, und bestimmte Aspekte des langsam modernisierten Baumaterialiensektors (Zement- und Stahlproduktion) schon voll kapitalistischen Bedingungen unterworfen sind. Dies zeigt sich auch an den Arbeitsbedingungen der Arbeiter, welche nach Geschlecht und Alter (in Indien arbeiten Männer, Frauen und Kinder im Bausektor), Religion und Kasten, geographischem Ursprung differenziert sind, und dementsprechend in schlechterer oder besserer Stellung sich befinden. Das nebeneinander (und miteinander) von verschiedenen Produktionsformen ist typisch für die Situation in Vellore, und der kapitalistische

Produktionssektor kann über eine große Anzahl von Arbeitskraftreserven verfügen, die noch weitgehend im vor-kapitalistischen Sektor verankert sind, und daher billige und unorganisierte Arbeit bedeuten, die sich allen Fluktuationen einer Gelegenheitsarbeit aus Mangel an Alternativen zu unterwerfen haben. Die Studie widerlegt die alte Annahme, daß eine Förderung des Baumaterialiensektors zu billigeren Häusern für Familien mit niedrigen Einkommen führe. Es wird dagegen gehalten, daß die hohen Kosten moderner, in kapitalistischer Produktionsweise entstandener Baumaterialien (Zement, Stahl) für die Armen weiterhin unerschwinglich sind.

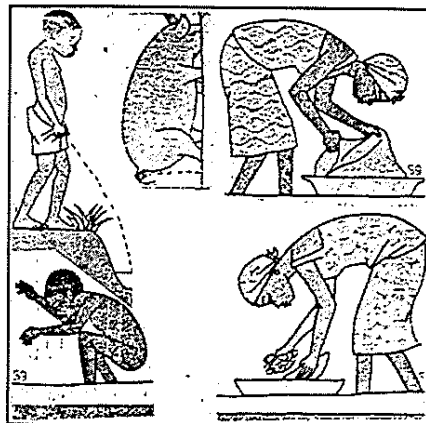
Es bleibt noch, darauf hinzuweisen, daß 37 weitere Titel in der Urban Research Working Papers Serie erschienen sind; die Mehrzahl davon repräsentieren Fallstudien aus Indien und Pakistan, mit einigen wenigen Studien zu Indonesien und zu lateinamerikanischen Städten. *Florian Steinberg*

Infrastruktur

GRET, *El Agua y la Salud en los Barrios desfavorecidos*. 190 S., ISBN 2-86844-065-7. 1995. FF 70,-. GRET; 213, rue Lafayette, F-75010 Paris.

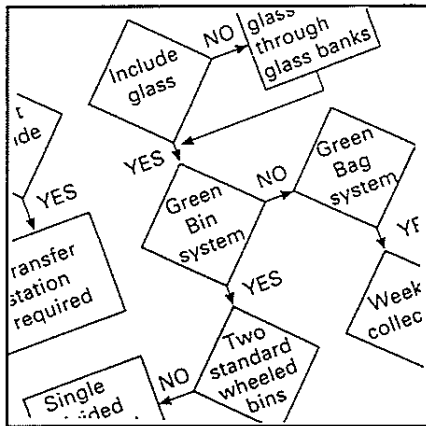
Das Buch mit dem interessanten Titel zu einem aktuellen Thema stellt die Dokumentation zu einem internationalen Seminar zum Thema Wasserversorgung dar, das im Februar 1994 in Sophia Antipolis (Frankreich) stattgefunden hat. Es gliedert sich in vier Hauptteile: Im Einführungstext wird sozusagen die Themenauswahl gerechtfertigt, und die kritische Situation in der Wasserversorgung in den meisten Ländern dieser Erde dargestellt. Im zweiten Abschnitt werden die Themen der vier Arbeitsgruppen des Seminars vorgestellt: Die Rolle der Institutionen; Gesundheit und Nutzerbeteiligung; Angepaßte Technologien; Finanzierung und Management. Der dritte Teil, der auch der umfangreichste ist, präsentiert die während des Seminars vorgestellten Fallstudien - und zwar jeweils einem einheitlichen Schema folgend, was die Vergleichbarkeit erleichtert. Dieses Kapitel ist zweifellos das interessanteste in der Publikation, da hier wirklich auch neue Informationen mitgeteilt werden. Zum Abschluß folgen, wie bei fast jeder Konferenz, die Empfehlungen der Arbeitsgruppen, die in diesem Falle an Habitat II gerichtet wurden.

Etwas verwirrend, und nicht unbedingt kongruent zum Thema, ist die luxuriöse Präsentation der Publikation. Viel der Fotos, z.B. sind so gut, daß sie in jeder Fotoausstellung bestehen könnten. Es scheint, daß sich die Herausgeber/innen nicht ganz über ihre Zielgruppe schlüssig waren. *Kosta Mathéy*



Richard Waite, *Household Waste Recycling*. 174 Seiten, ISBN 1-85383-242-1, 1995, £ 30,-. Earthscan Publications, 120 Pentonville Rd., London N1 9BR.

Die Abschnitte der Arbeit behandeln die Themenbereiche der Verwaltung von Müllabfuhr, die Zusammensetzung von Müll und deren Wiederverwertbarkeit; verschiedene Sammelsysteme, Trennung der wieder nutzbaren Bestandteile, Recyclingtechnologie; Marktchancen für aussortierte Bestandteile; Kostenaspekte; Strategien der Reduzierung von Verpackungsmaterial.



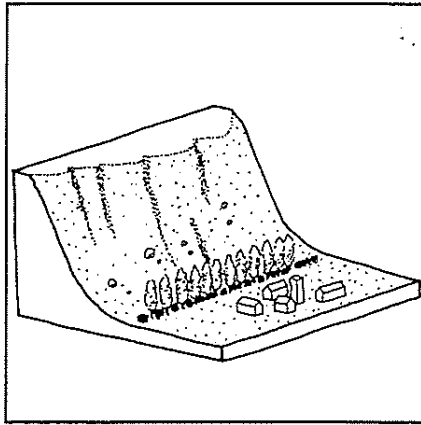
Das aufwendig hergestellte Buch gibt sich den Anschein eines universellen Standardwerkes, dem es allerdings nicht gerecht wird: Unerklärt bleibt, warum und für wen das Buch geschrieben wurde. Als Hilfestellung für Entscheidungsträger fehlt der Bezug auf den übergeordneten Kontext der beschriebenen Maßnahmen, während viele Einzelaspekte unerwartet detailliert ausgeführt werden (z.B. die Farben der Tonnen bei Trennsystemen). Als technische Anleitung wiederum sind die Angaben jedoch viel zu knapp (z.B. 9 Zeilen über die Technologie der Wiederverwertung von Altglas). Der Referenzrahmen ist allein Großbritannien – von einigen sehr selektiven Erläuterungen über die in anderen Ländern angewandten Trennsystemen. Für den Kontext der Entwicklungsländer schließlich gibt es, wie aus dem Gesagten bereits hervorgeht, keinen Bezug. *Kosta Mathéy*

Technologie

Andrew Coburn, Richard Hughes, Antonio-Pomonis, Robin Spence: *Technical Principles of Building for Safety*. 74 S., ISBN 1-85339-182-4, 1995, £ 8,-. IT Publications, 103 Southampton Row, GB London WC1B 4HH.

Das Buch vermittelt die klassischen Grundprinzipien für die Errichtung von Gebäuden, die den typischen 'geografischen' Regionalrisiken in tropischen Regionen standhalten sollen: Erdbeben, Hurrikane, Überschwemmungen und Erdbeben. Nicht behandelt werden die Vorsichtsmaßnahmen gegen Schädlinge und tierische Gesundheitsrisiken (Termiten, Chagas-Käfer etc).

Nach der Vorstellung der spezifischen Risiken folgen in den folgenden Kapitel allgemeine Empfehlungen, die sich auf einzelne Bauaspekte oder Bauweisen beziehen: Auswahl des Grundstücks, Ziegelbau, Erd- und Bruchsteinbau, Holzbau, Stahlbetonbau, Dachkonstruktion. Während die gute Sachkenntnis und der beachtliche Informationsumfang auf den wenigen Seiten lobend hervorgehoben werden müssen, darf gleichzeitig auch nicht übersehen



werden, daß eine guter Teil der Empfehlungen (z.B. "man verwende nur erstklassige Materialien...") beim Bau in Entwicklungsländern – insbesondere wenn es sich um Niedrigkosten-Wohnungsbau handelt, sich dabei nicht durch hohe Realitätsnähe auszeichnen.

Kosta Mathéy

Jean-François Rozis / GERES. *Le chauffage solaire dans les regions froides. Guide technologique pour des applications dans l'habitat et l'agriculture des pays en developpement*. 190 Seiten, ISBN 2-86844-058-4, 95,- FF. GRET, 213 rue La Fayette, F-75010 Paris.

Wenn hier über kalte Regionen gesprochen wird, sind die höher gelegenen Zonen der Entwicklungsländer gemeint. Konkret wird Bezug genommen auf den marokkanischen Atlas, Peru, und die Provinzen Sikkim und Ladakh in Indien, wo die Organisation des Autors (GERES) konkrete Projekte für den Wohnungsbau und für Gewächshäuser durchgeführt hat.

Der erste Teil des Buches ist einer allgemeinen Einführung über das Potential der Sonnenenergie und über die behandelten Regionen gewidmet. Der zweite Teil, zweifellos der interessanteste, enthält die Dokumentation von neun nach jeweils unterschiedlichen Prinzipien gebauten und erprobten Gebäuden einschließlich der Temperaturkurven aus Meßergebnissen. Im dritten und umfangreichsten Teil wird dann versucht, die wichtigsten Prinzipien der Solararchitektur prinzipiell und quantitativ darzustellen.

Zielgruppe der Publikation sind ausführende Fachleute entsprechender Projekte, die freilich auf die Ausführungen zu den generellen Grundlagen der Solararchitektur verzichten können sollten. Trotz vieler interessanter Detailinformationen macht die Arbeit einen wenig kohärenten Eindruck. Wenn das als Mitherausgeber zeichnende Ingenieurbüro GERES in Marseille sicher in der Lage ist, technisch gut funktionierende Solararchitektur zu konzipieren, ist man von GRET didaktisch besser aufgebaute Dokumentationen gewohnt.

Kosta Mathéy

Muller, M., Rijnburger, J., *Manual Pit-Latrine Emptying Technology (MAPET), Development and Pilot Implementation of a neighbourhood Based Pit Emptying Service with Locally Manufactured Handpump equipment in Dar Es Salaam, Tansania: 1988-1992, Waste Consultants, Gouda 1992, 60 S. (Bezug: Waste Consultants, Crabethstraat 38F, 2801 AN Gouda, NL, fax 31-1820-84885).*

Die Waste Consultants sind bekannt für Experimente mit innovativen Technologien im Abfall- und Sanitärbereich. Der vorliegende Bericht ist

der Abschlußbericht eines in Tansania durchgeführten Projektes. Es handelt sich hier um eine auf einen Handkarren montierte, handbetriebene Pumpe zur Entleerung von Sickergruben. Ein mit der Pumpe verbundener Schlauch wird an dem einen Ende in die Toilettengrube eingeführt (direkt durch die im Fußboden eingelassene Hocktoilettenschale), und die Abwässer werden in einen kleinen, ebenfalls auf einem Handkarren montierten Tank gepumpt. Dieser Tank wird dann in eine zur Endlagerung bestimmte Grube (auf dem Grundstück selber oder in seiner unmittelbaren Nachbarschaft) entleert, und bei Bedarf wird diese Prozedur so lange wiederholt, bis die Sickergrube geleert ist. Diese innovative, Niedrigkosten-Technologie hat den Vorteil, daß sie allein von Humanenergie bedient wird, also kein Verbrauch von Treibstoff benötigt, und daß die handlichen und schmalen Karren in ungeplanten Siedlungen eingesetzt werden können, also dorthin kommen wo moderne und konventionelle Vehikel nicht hinfahren können. Damit scheint es also gelungen zu sein, den informell operierenden klein-betrieblichen Toilettenreinigungs- und -entleerungsbetrieben eine preiswerte und hygienische Einfachttechnologie zu entwickeln. Bleibt zu hoffen, daß diese Technologie nicht zu teuer ist, und daß sich die Investitionen in solche Handwagenpumpen (oder MAPETs) rentiert. Man möchte dieser Technologie Verbreitung wünschen, weit über Tansania hinaus. *Florian Steinberg*

Vincent Rigassi, CRATerre. *Compressed Earth Blocks, vol. I: Manual of Production*. 103 S., ISBN 3-528-02079-2. 1995.

Hubert Guillaud, Thierry Joffroy, Pascal Oduf, CRATerre. *Compressed Earth Blocks, vol. II: Manual of Design and Construction*. 148 S., ISBN 3-528-02090-6.

Beide Bände sind im Auftrag der GTZ (gate) erschienen beim Vieweg Verlag, Braunschweig.

Die zwei Handbücher dienen der technischen Beratung von Projekten in Entwicklungsländern im Kontext des BASIN (Building Advisory Service and Information Network), innerhalb dessen die GTZ mit ihrem Deutschen Zentrum für Entwicklungstechnologien (gate) den Anwendungsbereich "Wände" betreut. Sie sind als Vertiefungsliteratur gedacht für die Interessenten, die sich in einer ersten Stufe allgemein über die Thematik informiert haben und entschlossen sind, stabilisierte Lehmziegel zu produzieren und anzuwenden. Dabei befaßt sich der erste Band allein mit der Herstellung der Ziegel, während der zweite Band eine Baukonstruktions- und Entwurfslehre für Gebäude aus diesem Baustoff darstellt. Die Beschreibungen sind kompetent und ausführlich, so daß keine weitere Literatur zu Rate gezogen werden muß. Der Band II zeichnet sich darüberhinausgehend noch dadurch aus, daß die gewählten und gut präsentierten Beispiele auch architektonisch vorbildlich sind, was bei anderen Lehm-Bau-Manualen leider selten der Fall ist. Das Werk ist außer in Englisch auch in französischer Sprache erhältlich. *Kosta Mathéy*

Janssen, J.J.A., *Building With Bamboo: A Handbook*, London 1995, 65 S. (Bezug: IT Publications, 103-105, Southampton Row, London WC1B 4HH).

Dies ist die überarbeitete Fassung eines 1983 schon veröffentlichten Handbuches zur Konstruktion von Bambusverbundträgern. Der Autor hat für diese Publikation weitere Praxis-

selten der Fall ist. Das Werk ist außer in Englisch auch in französischer Sprache erhältlich.

Kosta Mathéy

Janssen, J.J.A., *Building With Bamboo: A Handbook*, London 1995, 65 S. (Bezug: IT Publications, 103-105, Southampton Row, London WC1B 4HH).

Dies ist die überarbeitete Fassung eines 1983 schon veröffentlichten Handbuchs zur Konstruktion von Bambusverbundträgern. Der Autor hat für diese Publikation weitere Praxiserfahrungen und Testergebnisse des Baumaterials als bambus hinzugefügt. Verschiedene technische und konstruktive-entwurfliche Lösungen werden vorgestellt, dazu kommen Hinweise auf Anpflanzung, Zubereitung des Rohmaterials und Verarbeitung zu Wänden, Türen, Fenstern, Dächern, Fußböden, Deckenverkleidungen, Dachverbundträgern und Brücken, und wie Bambusmatten gewoben werden. Die knappe textliche Beschreibung und die einfachen, auf das Wesentlichste beschränkten Illustrationen ergänzen sich gut. Ein Buch, das vor allem den Ingenieur ansprechen wird. In Bezug auf architektonische Anwendung und Beschreibung von Beispielen fehlt dem Buch leider etwas die Substanz. Damit bleibt das Buch mehr eine Veröffentlichung für Technologiebegeisterte, dem generell Publikum wird es leider weniger attraktiv erscheinen.

Florian Steinberg

Konferenzbericht

Housing in Historic City Centers of Southeast Asia. Konferenz an der Technischen Hochschule Darmstadt im Oktober 1994.

1994 veranstaltete die Technische Hochschule Darmstadt (THD) einen durch DFG und der Stiftung 'Europäisches Begegnungszentrum der Technischen Hochschule Darmstadt' finanzierten Workshop im Rahmen des DFG-Forschungsprojekts 'Wohnen als Problem in historischen Kernstädten Südostasiens'. Dreißig internationale Teilnehmer, unter ihnen Historiker, Geographen, Architekten und Kommunalpolitiker, diskutierten in La Clusaz (Frankreich) die Frage: Wie können angesichts rapider Modernisierung und Verstärkung historische und bauliche Eigenheiten erhalten und zugleich die Voraussetzungen des Wohnens in der Stadt gesichert werden?

Geschichte und Historiographie der Stadt in Südostasien standen am Anfang der Überlegungen (Dieter Schott, Michael Toyka-Seid). Dabei trat die Vielgestaltigkeit der städtischen Entwicklungen in dieser Region zutage. Für eine stärkere Betonung der historisch-kulturellen Dimension plädierte Terrence McGee. Er machte jedoch deutlich, daß die Abkehr von einem ökonomisch geprägten Entwicklungsparadigma nicht durch einen isolierten stadtbiographischen Zugriff kompensiert werden kann. Vielmehr müsse die wachsende Bedeutung der *local-global dialectic* zur Kenntnis genommen werden. Izumida Hideo verwies in diesem Zusammenhang auf vergleichbare morphotypologische Strukturelemente der südostasiatischen Hafenstädte. Ausgehend von Überlegungen zur Bedeutung urbaner Identitätszuweisung in Köln und Düsseldorf im 19. Jahrhundert (Detlef Briesen) wurde der Frage nach den Determinanten neuzeitlicher Traditionsbildungen an zwei Fallbeispielen aus Vietnam (Hoang Huu Phe) und Indonesien (Robert Cowherd) nachgegangen. Im Verlauf der Diskussionen erwies sich die stadt-

bezogene 'Wiedererfindung der Vergangenheit' als ein Reizthema bei der Frage nach den Erhaltungswerten der südostasiatischen Stadt.

Den wichtigsten Bezugspunkt städtischen Lebensgefühls bildet seit dem Zeitalter der Industrialisierung das Quartier als Lebensraum sozialer und ethnischer Gruppen. Wie läßt sich aber dieser westliche Begriff des Wohnens im Quartier auf die moderne südostasiatische Stadt übertragen? Im Rahmen des Workshop konnte dieser Themenkomplex nur angedacht werden, u.a. mit einer Darstellung städtischer Lebenserfahrung in Malaysia durch Jimmy Lim. Wie stadtökologisches Bewußtsein konkreten baulichen Ausdruck gewinnen kann, demonstrierten Jerzy Wojtowicz und Jeffrey Gillard am Beispiel der Shanghaier Li-Long-wohnstrukturen. Daß die von Stefan Fisch präsentierte Stadterneuerung Straßburgs im späten 19. Jahrhundert heute noch aktuell ist, zeigten drei Fallbeispiele öffentlich gelenkter Stadtanierung aus Melayu Jambi (Riyadi Yoedibrototo), Brunei Darussalam im Vergleich mit Penang (Lim Hooi Siang) sowie Yogyakarta (Laretna Adishakti). Insbesondere der letzte Beitrag machte deutlich, welche Chancen und Risiken die Erhaltung lokalen Brauchtums zum Zwecke der Förderung von Tourismus und Gewerbe der Denkmalschutz bieten kann.

Stadterhaltungsstrategien in der Praxis standen im Zentrum der Abschlußsitzung des Workshop. Die Entstehung des Denkmalschutzes moderner Prägung im Nachkriegsdeutschland und dessen Umsetzung in einem GTZ-unterstützten Projekt in Nepal zeigte die Vergleichsperspektive auf (Niels Gutschow). Beispiele aus Bandung (Johannes Widodo) und Taiwan (Sun Chuan-Wen, Lu Yuan-Hua) gaben Kriterien, welche historische Bauwerke zum schützenswerten Denkmal machen. Insgesamt wurde der interdisziplinäre Ansatz des Workshop als anregend empfunden, wenngleich, wie der Gastgeber Arnold Körte abschließend feststellte, Antworten auf die Fragen nach dem jeweiligen Einfluß indigener oder kolonialer, respektive moderner westlicher Leitbilder auf die südostasiatische Stadt weiterhin ausstehen. Nicht von ungefähr wurde in der Abschlußdiskussion die Fragwürdigkeit eines einseitig westlichen Blicks auf die moderne Stadt thematisiert und die Eigengesetzlichkeit der Entwicklungen und Phänomene in der Region unterstrichen.

Weitere Workshops, die von der Projektgruppe geplant werden, sollen offene Fragen klären und die Kooperation mit den südostasiatischen Kollegen festigen. Ein Tagungsband, der neben der Veröffentlichung der einzelnen Beiträge auch die Workshop-Diskussionen dokumentieren soll, ist in Vorbereitung. Weitere Informationen von Prof. Arnold Körte, Fachgebiet Planen und Bauen in Entwicklungsländern, Fachbereich Architektur der THD, Technische Hochschule Darmstadt, El Lissitzky-Str. 1, 64287 Darmstadt, Fax: 06151/163937.

Aus der Forschung

Housing as a Problem in Historic City Centres of Southeast Asia. DFG-Forschungsprojekt an der TH Darmstadt.

Die Kernstädte Südostasiens stehen unter enormem Veränderungsdruck, der auch eine Konzentration auf Wohn- und Lebensbedingungen mit sich bringt. Daraus ergeben sich zwei grundlegende Fragestellungen:

- Welcher Art sind die spezifischen räumlichen Strukturmerkmale der historischen Kernstädte in Südostasien, und welche Potentiale lassen sich im Rahmen ökonomischer Entwicklungen und politisch-sozialer Prozesse als Erhaltungsstrategien instrumentalisieren?
- Welche sozialen und stadträumlichen Veränderungsprozesse lassen sich im Umfeld von Wohnen und Arbeiten in historischen Kernstädten Südostasiens aufzeigen und angesichts der rapiden Entwicklung als integraler Bestandteil – sozial, kulturell und strukturell – des innerstädtischen Umfeldes erhalten?

Ziel der Forschung ist es, die korrelierenden Einflußfaktoren des Urbanisierungsprozesses in seiner historischen Einbettung herauszuarbeiten, um im interdisziplinären und interkulturellen Dialog gemeinsame Begrifflichkeiten in einem Kriterien- und Leitlinienkatalog zusammenzufassen. Dieser Katalog ist als Planungshilfe für die politisch Verantwortlichen gedacht, um den Prozeß der Stadterneuerung in der Kontinuität des baulich-kulturellen Erbes sozialverträglich zu gestalten. In diesem Sinne sollen entsprechende Leitlinien in Programmen einer behutsamen Stadterneuerung und Umnutzung historischer Quartiere einfließen.

Unser Ansatz stellt die Urbanisierungsphänomene in Europa, die von der beteiligten Historikergemeinschaft aufgearbeitet werden, den gegenwärtigen Entwicklungen in Südostasien gegenüber. Erfahrungen und Lösungsstrategien, die sich mit der europäischen Stadtentwicklung in bezug auf den Einfluß des Bodenmarktes, die damit zusammenhängenden Umnutzungsprozesse und Verdrängungstendenzen im innerstädtischen Wohnbereich ergeben, werfen ähnliche Problemstellungen auf, wenngleich wir uns der Mentalitätenunterschiede, der kulturellen und historischen Besonderheiten durchaus bewußt sind. Die europäische Vergleichsperspektive bietet einen methodischen Ansatz und eine Folie der Betrachtung unter folgender Schwerpunktssetzung:

- I. Analyse der stadthistorischen Entwicklung mit der Erstellung von Städteportraits. Die gewonnenen Informationen werden mit Hilfe des an der TH Darmstadt entwickelten Stadtinformationssystem 'Historic City Information System' (HIST) erfaßt und kartographisch visualisiert.
 - II. Nachbarschaftliche und familienorientierte Strukturen im stadträumlichen Umfeld werden in einer quartierspezifischen Datenerfassung realisiert. Die grafische Dokumentation des Untersuchungsquartiers und die Kartierung des schützenswerten Bestandes sind geplant.
- Aufzeigen der ökonomischen Entwicklungen und politisch-sozialen Prozesse.
 - Evaluierung von Erhaltungs- und Planungsstrategien.

Untersuchungsstandorte sind Penang, Singapur, Yogyakarta, Hanoi und die europäischen Vergleichsstädte Köln, Bristol, Amsterdam. Mehrere Workshops sollen im Verlauf der Projektarbeit abwechselnd an der THD und in den Gastländern der Kooperationspartner stattfinden. Zu den Bearbeitern des Projektes an der THD zählen Prof. H. Böhme, Prof. A. Körte, Dr. D. Schott, Dr. M. Seid, Dipl.-Ing. A. König, Siau T.Gie, H. Skrobliés, und M.L. Tjoa.

Veranstaltungen Forthcoming Events

6./7. Oktober 1995 in Hamburg, Germany

TRIALOG-Fachkonferenz

Freitag, 6. Okt. 95, 10 Uhr bis 19 Uhr
"Wohnungsbau und Stadtentwicklung
unter zunehmender Armut"

Samstag, 7. Okt. 95, 11 Uhr
Jahresversammlung der Vereinigung zur wissenschaftlichen Erforschung des Planen und Bauens in Entwicklungsländern e.V.

an der TU Hamburg-Harburg,
Eißendorfer Str. 40, IA, 21073 Hamburg

Organisation: Prof. Hans Harms
☎ 040-7718-3011 od. 3211, FAX -7718-2472

17. -20. October 1995 in La Habana, Cuba
III Congreso Iberoamericano de Patología de la Construcción (CONPAT 95) / V Congreso Iberoamericano de Control de la Calidad. Contact: Prof. Ing. Vitero O' Reilly Díaz, UNAICC, Humboldt 104 esq. a Infanta, Vedado, Zona 4, Apartado Postal 4039, CP 10400 La Habana, Cuba. ☎ (537) 79 7531/-2/-3/ 70 3896 / 78 3767, fax: (537) 33 3523 / 33 1657.

25. -27. October 1995 in Holguín, Cuba
III Taller Vidaterre. Manifestaciones de la cultura, el arte, la arquitectura y la ingeniería vinculada a la tierra (context: Fiesta de la Cultura Iberoamericana, Holguín, 24.-30.10.95). Contact: Arq. Jorge M. Suárez Tellez, Sede ANAICC Holguín, Calle Frexes # 143 Altos e Mártires y Máximo Gómez, Apdo. Postal 460, Holguín, Cuba CP-80100.

25. -27. October 1995 in Berlin, Germany
Conference "Die Stadt", organized by Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Contact: Bundes-SGK, Bonner Straße 48, 53173 Bonn, Germany.

15. -17. November 1995 in Xochimilco, México
XVII meeting of RNIU (Red Nacional de Investigación Urbana) in México at the Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Info: Dr. Emilio Pradilla Cobos, Tzinal No 227, Fraccionamiento Residencial Jardines del Ajusco, Tlalpan, 14200 México D.F., ☎ & FAX: (5)6456548

23. -25. November 1995, Ankara, Turkey
International Symposium on the Housing Question of the 'Others'. Organized by the Turkish Chamber of Architects. Information: Ms. Emine M. Komut, TMMOB Mimarlar Odası, Konur Sk. 4/2 Yenischir,

Ankara 06650, Turkey, ☎+90312 417 3727, FAX +90 312 418 0361

30.11 oder 1.12.95 in Hamburg, Germany
"Frauengerechte und Nachhaltige Stadtentwicklung". Runder Tisch von Planerinnen zur Vorbereitung der Habitat II - Konferenz. Organisation: HIC Women and Shelter Network & FOPA Hamburg e.V., Information: Kerstin Zillmann, Schulterblatt 84, ☎ 040-77182747 (tags) -4395568 (priv.), FAX - 77182472 TUHH

19. -22. November 1995 (rescheduled) in Dubai, United Arab Emirates

The Dubai International Conference for Habitat II. Conference on Best Practice in Improving the Living Environment. Organized by UNCHS (Habitat) and Dubai Municipality. Contact: Obaid Salem Al-Shamsi, P.O.Box 67, Dubai, United Arab Emirates. ☎ (971-4) 221 319, fax: (971-4) 221 141. Or: The Habitat II Secretariat, UNCHS, P.O.Box 300 3000 Nairobi, Kenya. ☎ (254-2) 623 033, fax: (254-2) 623 080 / 624 266, e-mail: habitat2@unep.no

12.-19. Décembre 95, Alep, Syrie
Congres international: "Villes et désert". Veranstalter: epau (école polytechnique d'architecture et d'Urbanisme d'Alger) & SI (Städtebauliches Institut der Universität Stuttgart), Kontakt: Dr. Anette Gangler, SI, Keplerstr. 11, ☎ 0711-121-3373, FAX 121-3225

1995 in La Habana, Cuba
"International Seminar / Conference on Problems of Energy-saving Building". Information: Prof. Dr. Elmer López de León, Facultad de Arquitectura, Instituto Superior Politécnico José A. Echeverría, calle 114 y127 S/N CP-19390, Marianao, La Habana, Cuba. ☎(537) 206 997, fax: (537) 332 429.

January 1996 in Cairo, Egypt
International Conference: "Improving the Living Environment for the Urban Poor towards Sustainable Development". Topics: sustainable development policy, role of key actors, involvement of women in urban management, implementation tools and management. Contact: Society for Upgrading the Built Environment (SUBE), Prof. Magda Metwally, 56 El-Tahir Street, Dokki, P.O.Box 41, El-Agouza, Egypt. ☎ (202) 716 722 / 716 853 / 202 3249, fax: (202) 360 2800.

12. -16. February 1996 in New Delhi, India
7th Conference on Urban Transport in Developing Countries. Abstracts and requests for information (in French or English): Association CODATU, c/o Cités Unies, 22 rue d'Alsace, 92300 Levallois-Perret, France, e-mail: codatu@univ-paris.fr

14. April 1996, University of Exeter, UK
"A changing Europe in a Changing World: Urban and Regional Issues", organized by the Journal for European Urban and Regional Studies. Further Information: Kathy Wood, EURS, Department of Geography, University of Durham, South Road, Durham DH1 3LE, UK

May 1996 in Ballerup, Denmark
Danish International Housing Exhibition "Live in Town". Organized by: Municipality of Ballerup, Ministry of Housing, Danish Building Research Institute (SBI) et al. Contact: Erik B. Jantzen, SBI, P. O. Boks 119, DK - 2970 Hørsholm, Denmark.

03. -14. June 1996 in Istanbul, Turkey
"The City Summit" UNCHS World Conference (Habitat II) - The 2nd UN Conference on Human Settlements - a conference on the future of cities - an expo of good ideas for better cities. Available: Habitat II newsletter, report of the 1st Prep-com, guide to the City Summit, guide for Local Government /for NGOs /CBOs, guide for preparing National Plans of Action, information on housing and urban indicators. Contact: The Habitat II Secretariat, UNCHS (Habitat), P.O.Box 300 3000 Nairobi, Kenya. ☎ (254-2) 623 033, fax: (254-2) 623 080 / 624 266, e-mail: habitat2@unep.no

29. July - 2. August 1996 in Vancouver, Canada
Pan Pacific Hazards '96 Conference: Earthquakes, Volcanoes and Tsunamis in the Pacific "Ring of Fire" countries. Call for papers, deadline Nov. 1st, 1995. Contact: Program Committee, Pan Pacific Hazards '96 Conference, The University of British Columbia, Disaster Preparedness Resource Centre, 2206 East Mall, 4th Floor, Vancouver, BC V6T 1Z3, e-mail: dprc@unixg.ubc.ca

26. -31. August 1996, Denmark
ENHR / SBI Housing Research Conference - Housing and European Integration. Organized by the Danish Building Research Institute (SBI) and ENHR. Contact: Hans Kristensen, Deputy Director, Head of Housing and Urban Planning Division, or Hedvig Vestergaard, Senior Researcher, or Eva Hultman, Secretary. Danish Building Research Institute (SBI), P.O.Boks 119, DK-2970, Hørsholm, Denmark.

29. July -3. August 1998 in Montreal, Canada
XIVth World Congress of Sociology. Contact: Mr. Gilles Pronovost, Université de Québec à Trois-Rivières, P. O. Box 500, Trois-Rivières, Quebec, Canada G9A 5H7. ☎ (819) 376-5133, fax: (819) 373-1988.

Projekt Nr. 07116/Brasilien

Wenn der letzte Baum fällt...



Durch die Zerstörung des Regenwaldes und die Ausbreitung von Rinderfarmen, Zuckerrohrplantagen und industriellen Großprojekten verlieren viele Menschen im Amazonasgebiet ihre Lebensgrundlage. Engagierte Christen der verschiedenen Kirchen und Konfessionen haben gemeinsam Projekte und Programme entwickelt, um Selbsthilfe-Initiativen von Landlosen, Kleinbauern, Straßenkindern bei der Durchführung von Nothilfemaßnahmen zu unterstützen, zu beraten und zu begleiten. In den letzten Jahren wurden verstärkt auch Gruppierungen wie die Wildkautschuk- und Paranaßsammler gefördert, die sich für eine umweltverträgliche Nutzung des Regenwaldes einsetzen.

BROT FÜR DIE WELT ruft dazu auf, nicht länger zu schweigen. Der Schutz unserer Umwelt steht in engem Zusammenhang mit einem menschenwürdigen Leben und sozialer Gerechtigkeit. Sie gehört in unser aller Verantwortungsbereich.

Danke für das Stück Hoffnung!

DEN ARMEN GERECHTIGKEIT
Brot
für die Welt