



# Favela-Bairro, un nuevo paradigma de urbanización para asentamientos informales

## Verena Andreatta

Gestora de los programas de rehabilitación urbana Río-Cidade y Favela-Bairro

*“El brasileño no se ha limitado a esperar iniciativas gubernamentales. Al necesitar una casa, sin posibilidad de financiación, sin oferta adecuada a sus necesidades y posibilidades, fue el creador autónomo de su morada. Construyó dentro de las condiciones posibles; en la obvia precariedad, el modelo de la autoconstrucción fue adoptado por los más pobres”.<sup>1</sup>*

La favela es un modo de creación de la ciudad por parte de amplios sectores de las clases populares, cuyos bajos ingresos no les permiten acceder a los barrios y a las viviendas formales. La extrema desigualdad social y la debilidad de las políticas públicas de construcción de vivienda y de urbanización básica han hecho de la favela una respuesta efectiva de los sectores más pobres, pues con sus limitados recursos y ahorros pudieron ir construyendo poco a poco sus viviendas, y formando verdaderas “ciudades hechas a mano”.<sup>2</sup>

A pesar de la irregularidad de su proceso de producción, de la falta de una planificación previa que decidiera su organización, de la precariedad de sus servicios urbanísticos, de la provisionalidad de sus construcciones, estos asentamientos en Río ofrecían en buena parte lo que se necesita para vivir con una cierta confortabilidad: excelente ubicación sobre los *morros* altos y centrales de la ciudad, facilidades de transporte por proximidad a las estaciones de tren y de autobuses, proximidad a la oferta de empleo, comercio y a las áreas de ocio de los barrios burgueses del “llano” o “gente del asfalto”, como denominan los favelados a quienes viven en la ciudad formal.

El hecho de la formación de las favelas por autoconstrucción dejó a un gran contingente de personas viviendo durante décadas en situación de irregularidad, frecuentemente sin títulos de propiedad, sin posibilidades de dotarse de las infraestructuras básicas (saneamiento, agua, luz, etc.), ni las vías de acceso para atender a la colectividad, ni escuelas, guarderías y dispensarios sanitarios. Ese mismo colectivo, organizadamente, fue poco a poco presionando al Estado para que se involucrara en la solución de tales problemas y en el suministro de estos servicios mínimos.

---

<sup>1</sup> Magalhães, Sergio (2002). *Uma solução para as Favelas*. Jornal O Globo (11-nov-2002)  
El arquitecto Sergio Magalhães, ex secretario de Vivienda de Río de Janeiro y coordinador del Programa Favela-Bairro entre 1994-2000, explicaba así la más rotunda realidad encontrada en las ciudades brasileñas: la formación de barrios marginales, denominados “favelas”, fenómeno iniciado hace más de cien años que alcanzó la máxima densidad y conflictividad urbana en las décadas de los años 1980 y 90.  
<sup>2</sup> *Ciudades hechas a mano* fue el título escogido por las organizadoras de la *Exposición De Sur a Norte. Ciudades y medio ambiente en América Latina, España y Portugal* para el artículo sobre el proceso de urbanización de favelas en Río de Janeiro, publicado en el catálogo de mismo nombre.



## Los orígenes

Durante las décadas de los años sesenta y setenta, los procesos de formación de favelas se enmarcaban en una concepción economicista del fenómeno urbano: las migraciones demográficas, los desequilibrios regionales, y la industrialización. Consecuentemente, el desarrollo inmobiliario solo era admisible a partir de la lógica del mercado del suelo, de la producción de viviendas por un agente promotor y de la compra-venta o el alquiler, lo que constituye un proceso formal caracterizado por la incapacidad de acceso de una gran parte de la población.

Incluso la propia visión sociológica era capaz de encontrar en ello únicamente la verificación de las reglas que producían las desigualdades sociales en el espacio urbano, reflejo de las desigualdades en la propiedad y en el manejo de los medios de producción. Por todo ello, tanto las políticas gubernamentales como gran parte de la ideología urbanística dominante solo hallarán una solución: la erradicación de las favelas y el realojo en zonas más ajustadas a los procesos legales, a través de la construcción de viviendas en polígonos, normalmente de promoción pública.

Cuando las favelas empiezan a ser objeto de políticas de erradicación, con la consecuente destrucción de viviendas y traslado de sus habitantes a polígonos de promoción pública, el problema ya alcanzaba una magnitud que no podría ser resuelto por estas políticas de oferta de unidades residenciales: no había inversiones suficientes para trasladar a una población que en Río de Janeiro, por ejemplo, ya era de casi 500.000 personas a finales de los años 60.

Pero lo más importante era que estos nuevos polígonos seguían una lógica distinta de aquella que formó las favelas: lejanía de los centros urbanos, del empleo, con altísimos costes de transporte para una población de bajísimos niveles de ingreso; y, además, las relaciones de vecindad y solidaridad se difuminaban con la dispersión de los vecinos en los distintos polígonos. Muy a menudo el nuevo piso se transformó en un bien de consumo y gran parte de sus habitantes o inquilinos lo vendieron o traspasaron, volviendo a ocupar nuevas favelas. En el ámbito urbanístico, los espacios públicos se deterioraron hasta niveles inadmisibles, creando espacios de degradación social, marginalidad y delincuencia.

## Consolidación y aceptación del fenómeno

A mediados de los años 70 las instituciones públicas inician un esfuerzo para diagnosticar el problema de una manera más sistemática: cuantificar, cualificar, saber cuántas personas vivían en estos espacios, en qué condiciones, dónde estaban ubicados, sus límites físicos, la topografía del lugar de ocupación, qué tipo de infraestructura había sido implementada, etc., informaciones todas ellas recogidas en el "Cadastró de Favelas"<sup>3</sup> de 1982. No todas las favelas tenían el mismo nivel de urbanización; algunos asentamientos contaban con intervenciones hechas a partir de promesas político-electorales, una u otra agencia de servicios habían comenzado a producir precarias redes de infraestructuras de saneamiento o electricidad, etc.

A inicios de los años 80 había ya una mayor comprensión de la dimensión del fenómeno de los asentamientos urbanísticamente ilegales. El escenario era de recesión económica y se comenzaba a constatar una estabilización del crecimiento migratorio / demográfico; por otro lado, los nuevos sistemas políticos, más

---

<sup>3</sup> Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, IPLANRIO (1982). Cadastro das Favelas do Município do Rio de Janeiro. Imprensa da Cidade. Rio de Janeiro.



democráticos, hacían posible una mayor participación de las comunidades de vecinos, entre otros motivos porque representaban, un fuerte capital político-electoral

La aceptación del hecho de la urbanización empezó a formularse desde distintas perspectivas, y gobiernos y comunidades se pusieron a trabajar con el objetivo de dotar las áreas de infraestructuras de servicios, primero de redes de aguas, y alcantarillado<sup>4</sup>, electricidad; después con edificaciones para albergar las asociaciones de vecinos, los equipamientos sociales y deportivos, etc.

A partir de ahí se instauró un proceso denominado de urbanización comunitaria (“mutirao remunerado”). La idea era considerar al *favelado* (habitante de favela) como consumidor con derecho a ser atendido por todas las agencias gubernamentales de servicios públicos. Para facilitar el proceso de financiación, las nuevas redes de esos servicios eran construidas con mano de obra de la comunidad, con recursos públicos y técnicas reglamentariamente establecidas, con control técnico financiado, y con el objetivo de conectar con las redes de los barrios formales colindantes.

El dialogo abierto gobierno-comunidad ganó sinergia política y promovió un conjunto de técnicas y tecnologías alternativas para construir y mantener las redes de las infraestructuras, desde sistemas de recogida de basuras con micro tractores hasta escaleras mecánicas para las áreas en pendiente, y otras muchas innovaciones técnicas que ponían en cuestión las soluciones normadas de urbanización habituales de la ciudad formal.

Al final de la década, el proceso de revisión de la política sobre favelas se introduce como tema de debate en la Cámara legislativa de la ciudad, produciéndose decretos que condenan definitivamente la política de erradicación de las comunidades, y así se recoge en el Plan Director de la ciudad de Rio<sup>5</sup> de 1993.

Ese mismo año de 1993 representa el punto de inflexión en el proceso de transformación de la realidad urbana de las favelas de Rio de Janeiro. El nuevo gobierno recién electo apostó por la recuperación de la ciudad construida, por la dignificación de sus calles y de sus barrios, y lo hizo a través de la formulación de dos ambiciosos proyectos: “Rio-Cidade” para la ciudad formal y “Favela-Bairro” para la informal.

## La respuesta política: el programa Favela-Bairro

El Programa **Favela-Bairro** fue una iniciativa municipal, para construir toda la infraestructura y los equipamientos de servicios públicos necesarios para transformar las favelas en barrios formales de la ciudad. O, en otras palabras “levar la ciudad (sus equipamientos, bienes y servicios) a cada ciudadano. Respectando el esfuerzo que las familias ya habían realizado en la producción de sus casas, garantizando la condición de ciudad a esos asentamientos populares”.<sup>6</sup> No se pensó en actuar solamente en algún aspecto puntual como se efectuó en políticas anteriores, sino abarcando la totalidad de las 608 áreas y la globalidad del proceso de adaptación a la ciudad. Sobre esta base se formuló una estrategia de intervención físico-urbanística, con la idea de que la integración formal, es decir, la normalización del espacio, favorecería la integración social, el proceso de ciudadanía plena de sus habitantes. Para ello, la

<sup>4</sup> En 1983 el nuevo gobierno socialista de Leonel Brizola empezó un programa para la implementación de redes de alcantarillado (águas y cloacas) en las favelas utilizando la mano de obra de los residentes de esas áreas. La meta prevista -atender hasta 750 mil habitantes en cuatro años- no fue alcanzada.

<sup>5</sup> Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/ Secretaria Municipal de Urbanismo (1993) Plano Diretor Decenal da Cidade. Rio de Janeiro.

<sup>6</sup> Magalhães, Sergio (1999) Cidade Inteira: a política habitacional da cidade do Rio de Janeiro. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Habitação.



alcaldía consiguió un apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), préstamo que cubrió el 60% del coste total aprobado para el programa, posteriormente complementado con una aportación de la Unión Europea y de los fondos sociales de la Caixa Económica Federal, entre otros.

El programa Favela-Bairro se apoyaba, obviamente, en la experiencia de toda una generación de técnicos municipales maduramente formados, con conocimiento del problema y con experiencia en un nuevo modelo de intervención.

La Prefeitura de Rio seleccionó, para la primera etapa, quince áreas de favelas de porte mediano, asentamientos entre 500 a 2500 viviendas, en las que existía una constatada componente de organización social ciudadana. Convocó un concurso publico de profesionales, organizado con el Instituto de Arquitectos, pero tratando de involucrar el máximo de perspectivas profesionales en los equipos de trabajo técnico.

El objetivo del programa se centraba en algunos aspectos conceptuales tales como el mantenimiento de las viviendas existentes, la complementación o configuración de una estructura urbana principal (saneamiento y accesibilidad), introducción de valores urbanísticos propios de la ciudad formal, como calles, plazas, infraestructuras de servicios públicos y sociales, la participación de la comunidad en las diversas etapas del programa, y solución de los problemas de riesgo físico-ambiental, definiendo en su caso, el realojo en el terreno.

Este primer programa de quince proyectos de favelas, realizado en un corto periodo de tiempo y con una rápida implementación de obras de mejoras que hicieron inmediatamente visible el beneficio, tuvo tal resonancia social que el programa se ha acabado extendiendo a lo largo de seis años de vigencia a 169 favelas (grandes, medianas y pequeñas), beneficiando a una población total de 500.000 habitantes (datos del año 1999), que es aproximadamente la mitad de la población favelada de Rio de Janeiro.

En el inicio del año 2000, el BID autorizó recursos para un segundo contrato con los mismos plazos de realización (4 años) y un presupuesto de 300 millones de dólares USA, de los cuales 120 millones eran aportación del Ayuntamiento. Con más de un siglo de vida, las favelas ya no podían ser tratadas como un fenómeno provisional. Esa consolidación, de hecho, ya no era solamente física, sino fruto de un largo proceso histórico y cultural, historia y cultura de comunidades pobres que se confunde con la propia historia de la Ciudad de Rio de Janeiro (Conde y Magalhães. 2004).

El programa se basó en la colaboración de todos los departamentos municipales, estatales y federales (urbanismo, medio ambiente, salud, educación primaria, trabajo y renta) que aplicaron sus propios programas en los nuevos espacios físicos construidos; pero, sobre todo, en las sinergias establecidas con las asociaciones de vecinos y con sus aportaciones e iniciativas sobre los programas.

Un listado de los temas afrontados y enunciados, sobre áreas de morfologías bastante difíciles (pendientes, bordes de ríos, etc.), revela la complejidad de los proyectos y obras realizadas, encargadas a equipos técnicos y profesionales por el Ayuntamiento de Rio. Los aspectos de mayor relevancia eran los siguientes:

**a) Abastecimiento de agua**

Garantizar el suministro de agua potable a todas las viviendas de la favela, con sistema de distribución y conexión a la red de cada domicilio, incluyendo una evaluación del sistema actualmente implantado y estudios de viabilidad correspondientes.

**b) Alcantarillado de cloacas**



Garantizar el alcantarillado sanitario de todas las viviendas de la favela en un sistema completamente clasificador y conectado a la red pública, incluyendo una evaluación del sistema actual.

**c) Drenaje**

Garantizar el drenaje de toda el área de la favela, evaluando el sistema de macro y micro drenaje.

**d) Laderas y estabilización**

Evaluar las áreas de riesgo existentes o aquellas resultantes del proceso de urbanización con el objetivo de facilitar la estabilización de las laderas.

**e) Reforestación**

Evaluar las necesidades de reforestación, sobre todo en áreas desocupadas.

**f) Límites**

Delimitación física del área *favelada*, con el objetivo de contener su expansión futura.

**g) Sistema viario**

Construir un sistema viario principal, a fin de permitir el acceso de la población a todos los servicios públicos implantados; consolidar y mejorar el sistema secundario. Se podrá considerar las diversas alternativas (calles-escaleras, calles-canal, etc.).

**h) Basura**

Garantizar la recogida de basuras por la empresa pública responsable, con el objetivo de atender todas las viviendas.

**i) Energía eléctrica y alumbrado público**

Mejorar la distribución de energía eléctrica y garantizar la iluminación pública en todos los accesos de la favela: plazas, áreas deportivas y de ocio y otros equipamientos comunitarios existentes o a construir.

**j) Equipamientos comunitarios**

Garantizar la dotación de equipamientos comunitarios tales como: guardería, deporte y ocio, centro comunitario, áreas comerciales.

**k) Identificación**

Identificación del potencial económico y social existente en la comunidad con el objetivo de aprovecharlo para el desarrollo de programas en este ámbito (cooperativas de profesionales, micro empresas, etc.).

**l) Regularización de terrenos**

Identificación de la situación de propiedad de los terrenos con el objetivo de emitir títulos para todos los habitantes de la favela.

El balance cuantitativo (año 2000) registra los siguientes logros: 124 kilómetros de canalización de torrentes y de conducciones de aguas de drenaje, 800.000 m<sup>2</sup> de calles pavimentadas, 7.800 farolas de iluminación pública implantadas, 58.000 m<sup>2</sup> de superficie de laderas estabilizadas, 292.000 m de alcantarillas para cloacas, y 7100 piezas de mobiliario urbano y señalización instaladas. Pero, junto a esta normalización infraestructural, hay que destacar 351.000 m<sup>2</sup> de nuevas áreas de ocio, así como que fueron creados 6 centros de informática, un centenar de cooperativas de trabajadores locales, 3 áreas deportivas de dimensiones olímpicas y 90.000 m<sup>2</sup> edificados para escuelas, guarderías y viviendas para población a realojar (que solo precisó 1% del parque total de viviendas de esas favelas). Aún cuando estos datos numéricos puedan dejar el lector con sensación de fatiga, interesa destacar que todo el programa fue realizado por 300 millones de dólares, es decir, el coste aproximado de una autopista urbana europea de 50 Km., o de uno de los grandes museos de las capitales del primer mundo.

## Consolidación de los resultados

Concluidas las obras de urbanización, cada favela recibió una agencia descentralizada de la Secretaria de Urbanismo – llamados *Posto de Orientação Urbanística e Social (POUSO)*. Tales agencias, con sus equipos de arquitectos, ingenieros, asistentes sociales, agentes de la comunidad, etc., tenían por encargo y objetivos principales la



conservación de los equipamientos instalados, el mantenimiento de las mejoras urbanas implantadas, además de la asistencia técnica a la población residente para elaborar los proyectos de mejoras de sus casas (elemento constructivo que no estaba en la preocupación central del programa Favela-Bairro, aún cuando fueron destinados fondos a financiar con bajo interés y cero burocracia las obras para mejorar las viviendas ubicadas en las áreas del programa).

El trabajo de estos equipos se ha volcado también en acciones de carácter educativo, introduciendo enseñanzas sobre el nuevo espacio creado, además de la necesaria vigilancia sobre los espacios públicos y privados, seguimiento permanente para evitar nuevas invasiones o construcciones que no respeten las ordenaciones proyectadas, entre otras.

Respecto a las soluciones jurídico-legales, el programa previó iniciar la concesión de títulos de propiedad. Se trata de un proceso lento (en la actualidad sólo unos pocos moradores son propietarios de sus favelas), pero con inevitable final, ya que el Gobierno de Lula da Silva ha dado prioridad a la concesión de títulos a los favelados desde la políticas urbanas trazadas a nivel federal.

## Éxitos del programa y lecciones aprendidas

La participación ciudadana fue un factor decisivo en todo el proceso, materializada sobre todo en el desarrollo de proyectos de carácter social, tales como educación ambiental, capacitación profesional y generación de renta.

La participación en las definiciones físico-urbanísticas se pone de manifiesto en una curiosa experiencia. “En la Favela Santa Marta, en el monte del mismo nombre, los planes de urbanización fueron presentados en concurso público, mediante el cual la propia comunidad escogió el que encontró más acorde con el diagnóstico trazado y con las propuestas de urbanización orientadas por la Comisión Comunitaria compuesta por representantes de veinte entidades representativas de esa favela (asociación de vecinos, club de samba, club deportivo, representantes religiosos, etc.)” (Ibidem).

Otro factor de éxito ha sido la asociación de vecinos. En las áreas donde su liderazgo era más fuerte, más activo y más maduro políticamente, con más habilidades para defender sus propuestas, éstas han prevalecido ante las autoridades públicas, que a su vez están atentas a la idiosincrasia de la sociedad carioca: mientras las distancias económicas y sociales son enormes, pueden acortarse las culturales, terreno en la que los “ciudadanos comparten la misma cultura, la misma ética, tienen las mismas características étnicas, gentes que comparten las esperanzas y expectativas de futuro de la cultura vigente” según suele explicar el ex-secretario de Vivienda, Sergio Magalhães:

“Se hizo célebre cierto episodio que ocurrió en un conjunto de favelas llamado *Maré*: mientras se desarrollaban las obras de mejoras, una comisión de vecinos solicitó a los responsables del Programa la cesión de un terreno de propiedad municipal para que allí se edificasen ocho Iglesias, cada una de ellas de un credo diferente. Esa demostración de tolerancia, esa inequívoca lección de convivencia, han sido desde el inicio la gran riqueza (cultural y social) dentro de todos los valores universales vigentes”. (Ibidem). De hecho, preservar esa dimensión humana, una de las principales cualidades de la ciudad de Rio de Janeiro –su capacidad de admitir diferentes modos de pensar, de acción y de sentir– constituye la única base posible de acción gubernamental para construir un futuro de integración plena de las favelas y de sus ciudadanos.

Las grandes aglomeraciones –más de 2.500 viviendas, con poblaciones de entre 20 y 60.000 vecinos– que el programa definió como “Grandes Favelas” constituían un desafío, para responder al cual se diseñó un programa específico y novedoso que se



convirtió en uno de los logros de Favela-Bairro. El programa fue creado especialmente para unas realidades en las que la elaboración de un proyecto individual resultaba impensable. La preparación de un Plan Director para las Grandes Favelas tuvo por objetivo diagnosticar el volumen de trabajos de implantación e mantenimiento de equipamientos, el correcto cálculo para el abastecimiento de agua, las redes de alcantarillado, drenaje pluvial, alumbrado público, colectores de basura, limpieza pública, etc., todo ello de complejidad distinta de las favelas más pequeñas.

## Conclusiones

Concluamos subrayando que el reconocimiento del derecho de ocupación del suelo y la legalización de la vivienda modifica la relación de la población con su entorno físico, de modo que ésta muestra comportamientos más cuidadosos con el espacio público y la propia vivienda. La integración en las redes de servicios les hace más ciudadanos: cuando se va a la escuela o se busca trabajo no es lo mismo decir que se vive en una favela que en una calle, con número, con nombre, con transporte para llegar a ella, con servicios, que forma parte del plano real de la ciudad, conquista contundente y reciente para los que antes vivían marginados.

Es probable que el programa esté inacabado y existan grandes áreas de la ciudad todavía no atendidas. Posiblemente no sean las favelas las áreas urbanas más marginales en la enorme metrópolis. Sin embargo, el enquistamiento de los problemas de delincuencia y narcotráfico en estas áreas muestra, en su reverso positivo, cómo la incorporación de las favelas a la ciudad normalizada no solo ha sido una conquista social de sus habitantes, sino también una garantía de integración social del conjunto de la ciudad. O sea, en palabras del sociólogo Fernando Cavallieri de Rio de Janeiro las favelas cariocas pasaron a ser “ciudades con ciudadanos” y sus moradores “ciudadanos en una ciudad”.

## Bibliografía

Andreatta, Verena (2001) *Ciudades hechas a mano*. Catálogo de la Exposición de Sur a Norte. Ciudades y medio ambiente en América Latina, España y Portugal. La Casa Encendida. Madrid.

Bracarz, José (colaboración M. Greene y E. Rojas) (2002) *Ciudades para Todos: la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios* Sección de Publicaciones del BID-Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC

Conde, Luiz Paulo; Magalhães, Sergio. (textos Eucanãa Ferraz) (2004) *Favela-Bairro: uma outra história da cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. Vivercidades.

França, Elisabete (coord.) (2000) *Guarapiranga: recuperação urbana e ambiental no Município de Sao Paulo*. 1ª ed. São Paulo: M.Carrilho Arquitetos.

Magalhães, Sergio (2002) *Sobre a Cidade: habitação e democracia no Rio de Janeiro*. Sao Paulo: Pro Editores, 2002.

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Secretaria Municipal de Habitação (1999) *Cidade Inteira: A política habitacional da cidade do Rio de Janeiro* (incluye los programas Favela-Bairro, Bairrinho y Grandes Favelas) -Prefeito Luiz Paulo Conde e Secretario de Habitação Sergio Magalhães.



Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Secretaria Municipal de Habitação. José Candido Sampaio de Lacerda Jr. (coord.) (2004) *Plano de Desenvolvimento Urbanístico do Complexo do Morro do Alemão*. Rio de Janeiro.

[www.armazemdedados.rio.rj.gov.br](http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br) (Banco de datos de la Prefeitura de Rio de Janeiro, ofrece informaciones generales sobre la ciudad, los programas y proyectos, las estadísticas, mapas, estudios y realizaciones actuales).