



# Favela-Bairro, un nou paradigma d'urbanització per a assentaments informals

## Verena Andreatta

Gestora dels programes de rehabilitació urbana Río-Cidade i Favela-Bairro

*“El brasiler no s'ha limitat a esperar iniciatives governamentals. En necessitar una casa, sense possibilitat de finançament, sense oferta adequada a les seves necessitats i possibilitats, va ser el creador autònom del seu domicili. Va construir dins de les condicions possibles; en l' bvvia precarietat, el model de l'autoconstrucció va ser adoptat pels mes pobres”.*

La favela és una manera de creació de la ciutat per part d'amplis sectors de les classes populars, els baixos ingressos de les quals no els permeten accedir als barris i als habitatges formals. L'extrema desigualtat social i la debilitat de les polítiques públiques de construcció d'habitatge i d'urbanització b sica han fet de la favela una resposta efectiva dels sectors més pobres, perquè amb els seus limitats recursos i estalvis van poder anar construint poc a poc els seus habitatges, i formant vertaderes “ciutats fetes a m ”.

Malgrat la irregularitat del seu procés de producció, de la falta d'una planificació prèvia que decidir  la seva organització, de la precarietat dels seus serveis urbanístics, de la provisionalitat de les seves construccions, aquests assentaments a Río oferien en bona part el que es necessita per a viure amb una certa confortabilitat: excel·lent ubicació sobre els *morros* alts i centrals de la ciutat, facilitats de transport per proximitat a les estacions de tren i d'autobusos, proximitat a l'oferta d'ocupació, comerç i a les àrees d'oci dels barris burgesos del “pla” o “gent de l'asfalt”, com denominen “els favelados” als que viuen en la ciutat formal.

El fet de la formació de les favelas per autoconstrucció va deixar a un gran contingent de persones vivint durant dècades en situació d'irregularitat, sovint sense títols de propietat, sense possibilitats de dotar-se de les infraestructures bàsiques (sanejament, aigua, llum, etc.), ni les vies d'accés per a atendre a la col·lectivitat, ni escoles, guarderies ni dispensaris sanitaris. El mateix col·lectiu, organitzadament, va anar poc a poc pressionant a l'Estat perquè s'involucres en la solució d'aquests problemes i en el subministrament d'aquests serveis mínims.

## Els orígens

Durant les dècades dels anys seixanta i setanta, els processos de formació de favelas s'emmarcaven en una concepció economicista del fenomen urbà: les migracions demogràfiques, els desequilibris regionals, i la industrialització. Conseqüentment, el desenvolupament immobiliari només era admissible a partir de la lògica del mercat del sòl,



de la producció d'habitatges per un agent promotor i de la compra-venda o el lloguer, la qual cosa constitueix un procés formal caracteritzat per la incapacitat d'accés d'una gran part de la població.

Fins i tot la pròpia visió sociològica era capaç de trobar en això únicament la verificació de les regles que produïen les desigualtats socials en l'espai urbà, reflex de les desigualtats en la propietat i en el maneig dels mitjans de producció. Per tot això, tant les polítiques governamentals com a gran part de la ideologia urbanística dominant només trobaran una solució: l'eradicació de les favelas i el reallotjament en zones més ajustades als processos legals, a través de la construcció d'habitatges en polígons, normalment de promoció pública.

Quan les favelas comencen a ser objecte de polítiques d'eradicació, amb la conseqüent destrucció d'habitatges i trasllat dels seus habitants a polígons de promoció pública, el problema ja aconseguia una magnitud que no podria ser resolt per aquestes polítiques d'oferta d'unitats residencials: no hi havia inversions suficients per a traslladar una població que a Rio de Janeiro, per exemple, ja era de quasi 500.000 persones a finals dels anys 60.

Però el més important era que aquests nous polígons seguien una lògica diferent d'aquella que va formar les favelas: llunyania dels centres urbans, de l'ocupació, amb altíssims costos de transport per a una població de baix nivells d'ingrés; i, a més, les relacions de veïnat i solidaritat es difuminaven amb la dispersió dels veïns en els diferents polígons. Molt sovint el nou pis es va transformar en un bé de consum i gran part dels seus habitants o inquilins el van vendre o van traspasar, tornant a ocupar noves favelas. En l'àmbit urbanístic, els espais públics es van deteriorar fins a nivells inadmissibles, creant espais de degradació social, marginalitat i delinqüència.

## Consolidació i acceptació del fenomen

A mitjans dels anys 70 les institucions públiques inicien un esforç per a diagnosticar el problema d'una manera més sistemàtica: quantificar, qualificar, saber quantes persones vivien en aquests espais, en quines condicions, on estaven ubicats, els seus límits físics, la topografia del lloc d'ocupació, quin tipus d'infraestructura havia sigut implementada, etc., informacions totes elles recollides en el "Cadastró de Favelas" de 1982. No totes les favelas tenien el mateix nivell d'urbanització; alguns assentaments comptaven amb intervencions fetes a partir de promeses politico-electoral, una o altra agència de serveis havien començat a produir precàries xarxes d'infraestructures de sanejament o electricitat, etc.

A inicis dels anys 80 hi havia ja una comprensió més gran de la dimensió del fenomen dels assentaments urbanísticament il·legals. L'escenari era de recessió econòmica i es començava a constatar una estabilització del creixement migratori/demogràfic; d'altra banda, els nous sistemes polítics, més democràtics, feien possible una major participació de les comunitats de veïns, entre altres motius perquè representaven, un fort capital politico-electoral



L'acceptació del fet de la urbanització va començar a formular-se des de distintes perspectives, i governs i comunitats es van posar a treballar amb l'objectiu de dotar les àrees d'infraestructures de serveis, primer de xarxes d'aigües, i clavegueram, electricitat; després amb edificacions per a albergar les associacions de veïns, els equipaments socials i esportius, etc.

A partir d'aquí es va instaurar un procés denominat d'urbanització comunitària (“mutirao remunerat”). La idea era considerar al *favelado* (habitant de favela) com a consumidor amb dret a ser atès per totes les agències governamentals de serveis públics. Per a facilitar el procés de finançament, les noves xarxes d'aquests serveis eren construïdes amb mà d'obra de la comunitat, amb recursos públics i tècniques reglamentàriament establertes, amb control tècnic finançat, i amb l'objectiu de connectar amb les xarxes dels barris formals confrontats.

El diàleg obert govern-comunitat va guanyar sinèrgia política i va promoure un conjunt de tècniques i tecnologies alternatives per a construir i mantenir les xarxes de les infraestructures, des de sistemes de recollida d'escombraries amb micro tractors fins a escales mecàniques per a les àrees en pendent, i moltes altres innovacions tècniques que posaven en dubte les solucions normades d'urbanització habituals de la ciutat formal.

Al final de la dècada, el procés de revisió de la política sobre favelas s'introdueix com a tema de debat en la Cambra legislativa de la ciutat, produint-se decrets que condemnen definitivament la política d'eradicació de les comunitats, i així s'arreplega al Pla Director de la ciutat de Rio de 1993.

Aquest mateix any de 1993 representa el punt d'inflexió en el procés de transformació de la realitat urbana de les favelas de Rio de Janeiro. El nou govern electe va apostar per la recuperació de la ciutat construïda, per la dignificació dels seus carrers i dels seus barris, i ho va fer a través de la formulació de dos ambiciosos projectes: “Rio-Cidade” per a la ciutat formal i “Favela-Bairro” per a la informal.

## La resposta política: el programa Favela-Bairro

El Programa **Favela-Bairro** va ser una iniciativa municipal, per a construir tota la infraestructura i els equipaments de serveis públics necessaris per a transformar les favelas en barris formals de la ciutat. O, en altres paraules “portar” la ciutat (els seus equipaments, béns i serveis) a cada ciutadà. Respectant l'esforç que les famílies ja havien realitzat en la producció de les seves cases, garantint la condició de ciutat a aquests assentaments populars”. No es va pensar actuar només en algun aspecte puntual com es va efectuar en polítiques anteriors, sinó comprnent la totalitat de les 608 àrees i la globalitat del procés d'adaptació a la ciutat. Basant-se en això es va formular una estratègia d'intervenció físico urbanística, amb la idea que la integració formal, és a dir, la normalització de l'espai, afavoriria la integració social, el procés de ciutadania plena dels seus habitants. Per a això, l'alcaldia va aconseguir un suport financer del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), préstec que va cobrir el 60% del cost total aprovat per al programa, posteriorment complementat amb una aportació de la Unió Europea i dels fons socials de la Caixa Econòmica Federal, entre altres.



El programa Favela-Bairro es recolzava, òbviament, en l'experiència de tota una generació de tècnics municipals madurament formats, amb coneixement del problema i amb experiència en un nou model d'intervenció.

La Prefeitura de Rio va seleccionar, per a la primera etapa, quinze àrees de favelas de port mitjà, assentaments entre 500 i 2500 habitatges, en les que existia una constatada component d'organització social ciutadana. Va convocar un concurs públic de professionals, organitzat amb l'Institut d'Arquitectes, però tractant d'involucrar el màxim de perspectives professionals en els equips de treball tècnic.

L'objectiu del programa es centrava en alguns aspectes conceptuals com ara el manteniment dels habitatges existents, la complementació o configuració d'una estructura urbana principal (sanejament i accessibilitat), introducció de valors urbanístics propis de la ciutat formal, com a carrers, places, infraestructures de serveis públics i socials, la participació de la comunitat en les diverses etapes del programa, i solució dels problemes de risc físico-ambiental, definint si és el cas, el reallotgement en el terreny.

Aquest primer programa de quinze projectes de favelas, realitzat en un curt període de temps i amb una ràpida implementació d'obres de millores que van fer immediatament visible el benefici, va tenir tal ressonància social que el programa s'ha acabat estenent al llarg de sis anys de vigència a 169 favelas (grans, mitjanes i petites), beneficiant una població total de 500.000 habitants (dades de l'any 1999), que és aproximadament la meitat de la població *favelada* de Rio de Janeiro.

A l'inici de l'any 2000, el BID va autoritzar recursos per a un segon contracte amb els mateixos terminis de realització (4 anys) i un pressupost de 300 milions de dòlars USA, dels quals 120 milions eren aportació de l'Ajuntament. Amb més d'un segle de vida, les favelas ja no podien ser tractades com un fenomen provisional. Aquesta consolidació, de fet, ja no era només física, sinó fruit d'un llarg procés històric i cultural, història i cultura de comunitats pobres que es confon amb la pròpia història de la Ciutat de Rio de Janeiro (Conde i Magalhães. 2004).

El programa es va basar en la col·laboració de tots els departaments municipals, estatals i federals (urbanisme, medi ambient, salut, educació primària, treball i renda) que van aplicar els seus propis programes en els nous espais físics construïts; però, sobretot, en les sinèrgies establertes amb les associacions de veïns i amb les seves aportacions i iniciatives sobre els programes.

Un llistat dels temes afrontats i enunciats, sobre àrees de morfologies prou difícils (pendents, vores dels rius, etc.), revela la complexitat dels projectes i obres realitzades, encarregades a equips tècnics i professionals per l'Ajuntament de Rio. Els aspectes de major rellevància eren els següents:

#### **a) Abastament d'aigua**

Garantir el subministrament d'aigua potable a tots els habitatges de la favela, amb sistema de distribució i connexió a la xarxa de cada domicili, incloent una avaluació del sistema actualment implantat i estudis de viabilitat corresponents.



**b) Clavegueram**

Garantir el clavegueram sanitari de tots els habitatges de la favela en un sistema completament classificador i connectat a la xarxa pública, incloent una avaluació del sistema actual.

**c) Drenatge**

Garantir el drenatge de tota l'àrea de la favela, avaluant el sistema de macro i micro drenatge.

**d) Vessants i estabilització**

Avaluar les àrees de risc existents o aquelles resultants del procés d'urbanització amb l'objectiu de facilitar l'estabilització de les vessants.

**e) Reforestació**

Avaluar les necessitats de reforestació, sobretot en àrees desocupades.

**f) Límits**

Delimitació física de l'àrea *favelada*, amb l'objectiu de contenir la seva expansió futura.

**g) Sistema viari**

Construir un sistema viari principal, a fi de permetre l'accés de la població a tots els serveis públics implantats; consolidar i millorar el sistema secundari. Es podrà considerar les diverses alternatives (carrers-escalles, carrers-canal, etc.).

**h) Escombraries**

Garantir la recollida d'escombraries per l'empresa pública responsable, amb l'objectiu d'atendre tots els habitatges.

**i) Energia elèctrica i enllumenat públic**

Millorar la distribució d'energia elèctrica i garantir la il·luminació pública en tots els accessos de la favela: places, àrees esportives i d'oci i altres equipaments comunitaris existents o a construir.

**j) Equipaments comunitaris**

Garantir la dotació d'equipaments comunitaris com ara: guarderia, esport i oci, centre comunitari, àrees comercials.

**k) Identificació**

Identificació del potencial econòmic i social existent a la comunitat amb l'objectiu d'aprofitar-ho per al desenvolupament de programes en aquest àmbit (cooperatives de professionals, micro empreses, etc.).

**l) Regularització de terrenys**

Identificació de la situació de propietat dels terrenys amb l'objectiu d'emetre títols per a tots els habitants de la favela.

El balanç quantitatiu (any 2000) registra els èxits següents: 124 quilòmetres de canalització de torrents i de conduccions d'aigües de drenatge, 800.000 m<sup>2</sup> de carrers pavimentats, 7.800 fanals d'il·luminació pública implantades, 58.000 m<sup>2</sup> de superfície de vessants estabilitzades, 292.000 m de clavegueram, i 7100 peces de mobiliari urbà i senyalització instal·lades. Però, junt amb aquesta normalització infraestructural, cal destacar 351.000 m<sup>2</sup> de noves àrees d'oci, així com que van ser creats 6 centres d'informàtica, un centenar de cooperatives de treballadors locals, 3 àrees esportives de



dimensions olímpiques i 90.000 m<sup>2</sup> edificats per a escoles, guarderies i habitatges per a població a real·lotjar (que només va precisar 1% del parc total de habitatges d'aquestes favelas). Encara que aquestes dades numèriques puguin deixar el lector amb sensació de fatiga, interessa destacar que tot el programa va ser realitzat per 300 milions de dòlars, és a dir, el cost aproximat d'una autopista urbana europea de 50 Km., o d'un dels grans museus de les capitals del primer món.

## Consolidació dels resultats

Concloues les obres d'urbanització, cada favela va rebre una agència descentralitzada de la Secretària d'Urbanisme – cridats *Posto d'Orientação Urbanística e Social (POUSO)*. Aquestes agències, amb els seus equips d'arquitectes, enginyers, assistents socials, agents de la comunitat, etc., tenien per encàrrec i objectius principals la conservació dels equipaments instal·lats, el manteniment de les millores urbanes implantades, a més de l'assistència tècnica a la població resident per a elaborar els projectes de millores de les seves cases (element constructiu que no estava en la preocupació central del programa Favela-Bairro, encara quan van ser destinats fons a finançar amb baix interès i zero burocràcia les obres per a millorar els habitatges ubicats a les àrees del programa).

El treball d'aquests equips s'ha centrat també en accions de caràcter educatiu, introduint ensenyaments sobre el nou espai creat, a més de la necessària vigilància sobre els espais públics i privats, seguiment permanent per a evitar noves invasions o construccions que no respecten les ordenacions projectades, entre altres.

Respecte a les solucions juridicolègals, el programa va preveure iniciar la concessió de títols de propietat. Es tracta d'un procés lent (en l'actualitat només uns quants habitants són propietaris de les seves favelas), però amb inevitable final, ja que El Govern de Lula da Silva ha donat prioritat a la concessió de títols als *favelados* des de la política urbanes traçades a nivell federal.

## Èxits del programa i lliçons apreses

La participació ciutadana va ser un factor decisiu en tot el procés, materialitzada sobretot en el desenvolupament de projectes de caràcter social, com ara educació ambiental, capacitació professional i generació de renda.

La participació en les definicions físicourbanístiques es posa de manifest en una curiosa experiència. "En la Favela Santa Marta, en la muntanya del mateix nom, els plans d'urbanització van ser presentats en concurs públic, per mitjà del qual la pròpia comunitat va triar el que va trobar més coincident amb el diagnòstic traçat i amb les propostes d'urbanització orientades per la Comissió Comunitària composta per representants de vint entitats representants d'aquesta favela (associació de veïns, club de samba, club esportiu, representants religiosos, etc.)" (Ibídem).

Un altre factor d'èxit ha sigut l'associació de veïns. En les àrees on el seu liderat era més fort, més actiu i més madur políticament, amb més habilitats per a defensar les seves propostes, aquestes han prevalgut davant de les autoritats públiques, que al seu torn estan atentes a la idiosincràsia de la societat carioca: mentre les distàncies econòmiques i socials són enormes, poden escurçar-se les culturals, terreny en què els "ciutadans comparteixen la mateixa cultura, la mateixa ètica, tenen les mateixes característiques





ètniques, gents que comparteixen les esperances i expectatives de futur de la cultura vigent” segons acostuma a explicar l'ex-secretari de Habitatge, Sergio Magalhães:

“Es va fer cèlebre cert episodi que va ocórrer en un conjunt de favelas cridat *Maré*: mentre es desenvolupaven les obres de millores, una comissió de veïns va sol·licitar als responsables del Programa la cessió d'un terreny de propietat municipal perquè allí s'edificaren vuit Esglésies, cada una d'elles d'un credo diferent. Aquesta demostració de tolerància, aquesta inequívoca lliçó de convivència, han sigut des de l'inici la gran riquesa (cultural i social) dins de tots els valors universals vigents”. (Ibídem). De fet, preservar aquesta dimensió humana, una de les principals qualitats de la ciutat de Rio de Janeiro – la seva capacitat d'admetre diferents modes de pensar, d'acció i de sentir- constitueix l'única base possible d'acció governamental per a construir un futur d'integració plena de les favelas i dels seus ciutadans.

Les grans aglomeracions -més de 2.500 habitatges, amb poblacions d'entre 20 i 60.000 veïns– que el programa va definir com “Grans Favelas” constituïen un desafiament, per a respondre al qual es va dissenyar un programa específic i nou que es va convertir en uns dels èxits de Favela-Bairro. El programa va ser creat especialment per a unes realitats en què l'elaboració d'un projecte individual resultava impensable. La preparació d'un Pla Director per a les Grans Favelas va tenir per objectiu diagnosticar el volum de treballs d'implantació i manteniment d'equipaments, el correcte càlcul per a l'abastament d'aigua, les xarxes de clavegueram, drenatge pluvial, enllumenat públic, col·lectors de fem, neteja pública, etc., tot això de complexitat diferent de les favelas més petites.

## Conclusions

Concloquem subratllant que el reconeixement del dret d'ocupació del sòl i la legalització de la habitatge modifica la relació de la població amb el seu entorn físic, de manera que aquesta mostra comportaments més acurats amb l'espai públic i la pròpia habitatge. La integració en les xarxes de serveis els fa més ciutadans: quan es va a escola o es busca treball no és el mateix dir que es viu en una favela que a un carrer, amb número, amb nom, amb transport per a arribar a ella, amb serveis, que forma part del pla real de la ciutat, conquesta contundent i recent per als que abans vivien marginats.

És probable que el programa estigui inacabat i existeixin grans àrees de la ciutat encara no ateses. Possiblement no siguin les favelas les àrees urbanes més marginals a l'enorme metròpoli. No obstant, l'enquistament dels problemes de delinqüència i narcotràfic en aquestes àrees mostra, en el seu revers positiu, com la incorporació de les *favelas* a la ciutat normalitzada no sols ha sigut una conquesta social dels seus habitants, sinó també una garantia d'integració social del conjunt de la ciutat. O sigui, en paraules del sociòleg Fernando Cavallieri de Rio de Janeiro les *favelas* carioques van passar a ser “ciutats amb ciutadans” i els seus habitants “ciutadans en una ciutat”.



## Bibliografia

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 (colaboració M. Greene i 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* (inclou els programes 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. Jozé 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) (Banc de dades de la Prefeitura de Rio de Janeiro, ofereix informacions generals sobre la ciutat, els programes i projectes, les estadístiques, mapes, estudis i realitzacions actuals).