

LECCIONES Y ENSEÑANZAS PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA URBANA

EXPERIENCIAS DE PLANEAMIENTO Y REGENERACIÓN INTEGRAL DE BARRIOS INFORMALES EN BRASIL · Verena Andreatta · Marzo 2009

Abstract

La comunicación que se presenta versa sobre los elementos comunes presentes en procesos de gestión urbanística para la “normalización” (integración en la ciudad formal) de favelas en tres importantes ciudades de Brasil. Las experiencias son los programas denominados *Favela-Bairro* de Rio de Janeiro, *Guarapiranga* de São Paulo y *Vila Viva* de Belo Horizonte.

Lo que se pretende mostrar es que la urbanización de esas favelas va más allá de un mero proceso de dotación de servicios urbanísticos y deviene en un mecanismo que colabora a la integración plena de sus habitantes en la ciudadanía. Lo que no podría ser de otra manera si se tiene en cuenta que la implantación generalizada de las infraestructuras y de los servicios públicos básicos para la vida humana, es una respuesta de equidad urbana, supone una renta indirecta percibida por los habitantes de esos barrios marginales y, por lo tanto, es un instrumento primordial de despegue de la pobreza.

1. Presentación

El tema de la regeneración de los barrios informales es de enorme actualidad: los datos más recientes indican que más de un billón de personas, hoy día, viven en asentamientos informales o favelas en las grandes ciudades del mundo. Según Mike Davis (2006),¹ existen en el mundo más de 200 mil asentamientos de este tipo, cuya población varía de algunos centenares a casi un millón de personas en cada una de ellos.

La comunicación trata de poner de relieve los elementos comunes presentes en casos recientes de urbanización, planeamiento y regeneración de favelas en Brasil y las lecciones y enseñanzas obtenidas a través de este instrumento de lucha contra la pobreza. Se basa, fundamentalmente, en tres experiencias concretas de regeneración integral de barrios informales, con los programas: *Favela-Bairro* de Rio de Janeiro, *Guarapiranga* de São Paulo y el programa *Vila Viva* de Belo Horizonte.

La urbanización de las favelas es un mecanismo de integración a la ciudad formal, por lo tanto, de integración plena de sus habitantes en la ciudadanía. Certeza que empezó a formarse durante mi trayectoria profesional en mi ciudad, Rio de Janeiro, y que se consolidó en mi colaboración directa en el *Programa Favela Bairro*², surgido de una activa

participación ciudadana que forzó el gobierno de la ciudad a ofertar una gran amplitud de proyectos sociales a partir de las intervenciones infraestructurales y urbanísticas.

El *Programa Guarapiranga*, basado en las mismas premisas de regeneración de barrios informales, arrancó antes que el de Rio, pero su origen fue más por motivos de tipo medio ambiental, dada la contaminación de los manantiales que abastecen la ciudad de São Paulo por invasiones en los cauces de los ríos. El caso de Belo Horizonte, el más reciente de los tres programas, puso un gran acento en la regularización de la tierra, como factor clave del Programa Vila Viva, una forma pertinente de entender el concepto del suelo urbano como bien escaso, propugnando soluciones compactas, rehabilitando y densificando áreas de favelas, antes que recurrir a la anexión indiscriminada de suelos periféricos.

Este texto³ remite a esas experiencias sin pretender ser exhaustivo ya que la complejidad del proceso de urbanización brasileño tiene su propia dinámica, sobre todo por las diferencias de estas tres ciudades, y cuentan con vasta bibliografía. Pero hay que analizar el proceso de urbanización de favelas enmarcado dentro de otras prácticas análogas, y aunque parta de la realidad cultural y económica de cada ciudad, se pueden deducir elementos comunes, como son: los niveles de urbanización mínimos aceptables para cada contexto, su gradualidad de ampliación en el tiempo, la estructura de propiedad y el fomento de actividades de integración social y económica.

Por otro lado, el acotar el tema de análisis de estos tres casos exige señalar en que aspectos se puso el acento en que cada uno de los programas de regeneración de favelas citados. Por ello, nos detendremos más específicamente en determinado aspecto de cada programa, obviando desde ya que las tres ciudades están cumpliendo ampliamente los objetivos establecidos para los procesos de urbanización y regeneración integral de favelas.

Como conclusiones y recomendaciones se pretende exponer la metodología de aproximación al problema que ha sido útil en los tres casos, explicitar los mecanismos de participación y formación de agentes locales, objetivar la premisa común de que las ciudades solamente se tornarán sostenibles a partir de la diseminación generalizada de la infraestructura y de los servicios públicos básicos para la vida humana, y entender que la renta percibida por los ciudadanos, a través de la normalización del barrio, deviene un instrumento elemental de despegue de la pobreza.

La caracterización y diferenciación entre la ciudad formal y la informal se plantea como discurso inicial de entendimiento sobre la cuestión. La ciudad formal se conforma del entramado de relaciones sociales y económicas que caracteriza a la ciudad, hay una

organización del espacio, un orden formal, que condiciona esas relaciones, privilegia a unos y margina a otros, y de alguna manera establece sistemas de dominación, de complementariedad y de conflicto, que son el propio motor de la transformación urbana. En todo el mundo, la calle, el espacio público por antonomasia, representa el “alma de las ciudades”, pero en la mayor parte de las veces son simplemente lugares de paso y no representan el espacio colectivo que la ciudad merece. El orden físico con que se expresan los diferentes usos del suelo traduce sobre el espacio un orden económico y político. Las decisiones de inversión en obras, en infraestructura, se convierten así en reguladoras del crecimiento y de la transformación urbana; el urbanismo se define, en esta óptica, como un proceso continuo y sucesivo de intervenciones físicas, de opciones de transformación y de prioridades de actuación (Herce, 2003).

La ciudad informal, sea la que emana de “*loteamientos comunales*” o la de construcciones agrupadas una sobre otra en laderas (favelas) se caracteriza por un modo de producción de la ciudad llevado a cabo 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 real por parte de los sectores más pobres, pues con sus limitados recursos y ahorros pudieron ir construyendo, poco a poco sus viviendas, formando verdaderas “ciudades hechas a mano” (Andreatta, 2002).

Procesos que ayudaban a resolver la cuestión de la vivienda en una etapa de crecimiento urbano acelerado de las megaciudades: un solo individuo podía construir su unidad residencial. Pero, al mismo tiempo, esos grupos de individuos, en situación de irregularidad, frecuentemente sin títulos de propiedad, no podían construir las infraestructuras básicas de saneamiento, agua, luz, etc., sin la participación efectiva del poder público.

Así, amplios contingentes de pobres urbanos han sido dejados en situación de decepción y marginalidad como fue el caso de las favelas de São Paulo, Rio de Janeiro y Belo Horizonte, hasta el nuevo empuje de programas de regeneración integral llevados a cabo a partir de la década de los años 1990.

2. El contexto de la urbanización en Brasil

Brasil, como es sabido, es uno de los países que presenta más desigualdades en el campo económico y social. Son 180 millones de habitantes, 78% urbanos, y respecto a la desigualdad social el país tiene la peor redistribución de renta en el mundo después de

Sierra Leona (Sciarretta, 2008, 153). Las metrópolis del Brasil de hoy son el lugar por excelencia de concentración de riqueza y también de pobreza y miseria, así como de una creciente tensión y exclusión social.

Brasil es una república federativa formada por 27 Estados y más de 5.600 municipios, todos ellos con autonomía político-administrativa y financiera. São Paulo, Rio de Janeiro y Belo Horizonte son ciudades-capital de tres importantes Estados ubicados en el sudeste brasileño, en la región más desarrollada e industrializada del país. Estas se caracterizan por una enorme desigualdad entre sus barrios, y se pueden observar barrios formales de altísimo lujo dispuestos al lado de los asentamientos informales. Contradicciones en el espacio urbano, muestra de profundas contradicciones sociales, económicas y políticas, fruto del acelerado proceso de urbanización brasileño.

Los municipios brasileños disfrutaban de amplias competencias legales para organizar los servicios públicos locales, recaudar impuestos, formular sus propias leyes y conducir proyectos y obras de urbanización. Sin embargo dicha autonomía adolece de muchas limitaciones, ya sea como consecuencia de las competencias concurrentes de los Estados federados y de la Unión, o de la constante falta de recursos financieros que sufren las mega ciudades en vías de desarrollo a la hora de hacer frente a sus inúmeros problemas (Cavallieri, 2007).

En Brasil, en los primeros tres cuartos del siglo XX, los porcentajes de población entre áreas rurales y urbanas se invirtieron, pasando de una relación de 70/30 respectivamente a una de 30/70; y al final de este siglo el 80% de la población de Brasil ya vive en zonas urbanas. Por otro lado, los datos censales de las últimas décadas presentan una tasa de crecimiento significativamente decreciente en las dos últimas: en São Paulo, la tasa de crecimiento se reduce a la mitad, en Río de Janeiro a un tercio, análogo proceso al seguido en Belo Horizonte. Ello es el resultado en parte de las políticas de estabilización en esos países, pero también de la recesión económica.

Los autores Fernandes y Negreiros (2004, 54) advierten sobre la reducción de las tasas de crecimiento en las décadas de 1980 y 1990 en las tres ciudades en cuestión: "llama la atención el desempeño de las metrópolis, que presentaban las más bajas tasas de crecimiento demográfico en los años 90, especialmente las más antiguas del Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro y Belo Horizonte). Estas están perdiendo importancia relativa respecto a ciudades medianas y algunas nuevas aglomeraciones urbanas, tales como Campinas y Vitória. Respecto a la media de las metrópolis la población total y en la producción industrial nacional estén disminuyendo, estas ciudades continúan a concentrar expresivos volúmenes de la población urbana del país".

Se puede afirmar que los procesos de modernización e industrialización en esas tres ciudades tuvieron como factor común la imposibilidad de albergar dignamente los emigrantes en ellas (Bennetti, 2008,165). Poblaciones originarias predominantemente del nordeste brasileño, la región más afectada por la pobreza y la sequía en ese enorme territorio. Esa migración masiva siguió un orden errático propio y la gran masa poblacional que se desplazó hacia las ciudades no lo hicieron necesariamente con garantía de un empleo fijo y se caracterizó por una precariedad en las relaciones de trabajo y su actuación en el mercado informal.

Como reflexión al problema presentado podemos seguir el hilo argumental observado por aquellos que estudian la pobreza en América Latina: la concentración de población en ciudades, ha elevado, por un lado, la productividad y la fuerza de trabajo, permitiendo proveer servicios básicos a menor costo, pero por otro lado ha aumentado los desequilibrios sociales y urbanos.

A nivel global, ha habido significativos avances en servicios como agua potable, saneamiento, salud y educación. La cobertura de agua potable, por ejemplo, en finales de los años 90 alcanzaba más de 90%, aunque la cobertura de servicios de alcantarillado es significativamente inferior.

La urbanización ha propiciado un progreso relativo en lo que se refiere a satisfacer las necesidades básicas de la población, pero no ha significado la eliminación o la reducción de la pobreza. Es lo que sorprende: un altísimo nivel de población urbana, que casi se corresponde al del primer mundo, negando la correspondencia entre riqueza y grado de urbanización. Es la llamada "pobreza económica" caracterizada por la insuficiencia de ingresos que garanticen la supervivencia en el ambiente urbano, atribuyéndose a la informalización en el mercado de trabajo (Tolosa, 1996).

La actividad predominante en las ciudades son los servicios, que generan el 73% de los empleos en estas metrópolis. Según los datos de la OIT (Organización Internacional de Trabajo) para América Latina, en la década de los años 90 el 60% de los nuevos puestos de trabajo en las ciudades se generó en el sector informal. De hecho, la evolución del empleo en las ciudades tiene como característica la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo.

La informalidad en las metrópolis brasileñas está en su cotidiano: en el empleo, en la condición de la vivienda, en las relaciones sociales. La informalidad urbana tiene muchas manifestaciones, tiene una gran variedad de formas de urbanización y en cuanto a origen, precariedad y a las condiciones de habitabilidad. En principio, la informalidad en la urbanización conlleva dos formas básicas de incumplimiento: en primer lugar, en lo

que tiene que ver con aspectos dominiales, de títulos de propiedad sobre la tierra o del inmueble ocupado. En segundo lugar, por lo que respecta tanto a la ausencia, o carencias, de urbanización como en lo que afecta al incumplimiento generalizado de las normas de construcción de la ciudad.

O sea, implica una urbanización que no fracciona las tierras según los parámetros de tamaño y condiciones fijados en las normativas, que no construye las infraestructuras de saneamiento o las construye fuera de las normas, de los parámetros técnicos adecuados. Pero, de todos los tipos de informalidad urbana, la adquisición de lotes clandestinos, a cargo de los propietarios de la tierra o “promotores”, es la forma más extendida de hábitat popular en Brasil y en toda América Latina.

3. Brasil y sus favelas: el derecho a la ciudad y el pago de la deuda social

¿Por qué los gobiernos municipales en las tres ciudades en cuestión – São Paulo, Rio de Janeiro y Belo Horizonte - tienen tanto empeño en que se cumplan los objetivos de los programas de regeneración de asentamientos precarios, informales, o sea, de sus favelas? ¿Cuál es el denominador común que engendra las experiencias del *Favela-Bairro* de Rio de Janeiro, del *Guarapiranga* de São Paulo o del *Programa Vila Viva* de Belo Horizonte?, ¿Cuáles serían los objetivos a conseguir, los principales propósitos de cada uno de ellos?, ¿Cuáles los principales éxitos o fracasos?, ¿En cuál aspecto se pone el acento en cada una de estas experiencias?

Hay tres ideas que prevalecen en las definiciones oficiales sobre la finalidad de estos programas: mejorar las condiciones de vida de la población urbana, integrar las favelas en la ciudad y garantizar la sostenibilidad medio ambiental. El objetivo de la integración no sólo se refiere a una integración física, a una articulación espacial entre la favela y el barrio, sino también a una mayor integración social de los habitantes de las favelas en la sociedad. La mejora de las condiciones físicas e infraestructurales se refieren a que las ciudades solamente se tornarán sostenibles al partir de la diseminación generalizada de la infraestructura y de los servicios públicos básicos para la vida humana. La preservación del medio ambiente urbano y natural debe ser pensada en su conjunto y no aisladamente, y para ello hay que diseñar, además, programas educativos de la población.

El fenómeno del surgimiento de las favelas se dio en Rio de Janeiro a lo largo de los últimos 100 años, y a partir de la década de 40 empezó en São Paulo y un poco más tarde en Belo Horizonte. Con el crecimiento de la mancha urbana, las favelas fueron

ocupando terrenos frágiles situados en laderas, orillas de cursos de agua, terrenos pantanosos o áreas de difícil acceso, especialmente en los montes. En muchos casos el barrio formal y la favela se aproximaron físicamente, pero siguieron manteniendo grandes diferencias en cuanto a la morfología espacial, la red viaria y el aspecto constructivo de las edificaciones, inicialmente construidos con materiales diversos (madera, chapas de zinc, cartones, etc.) y poco a poco sustituidas por viviendas más permanentes, de cemento y ladrillo.

En las laderas de los montes, incluso en sus cimas, se observa una especie de brusca interrupción del tejido urbano: a una calle común, con una anchura propia de ciudad, le siguen escalinatas escarpadas, tortuosos callejones, caminos estrechos y sin pavimentar, flanqueados por casas mal acabadas y, casi siempre, muy pegadas las unas a las otras. En las áreas llanas, las calles de la favela, aunque más anchas, no siguen un trazado regular, ni siempre están pavimentadas, y presentan numerosas dificultades para el tránsito de vehículos y personas. No existen sistemas eficientes de drenaje y, cuando el asentamiento se localiza próximo a un río, canal, laguna o bahía, es frecuente que ocupe densamente los márgenes de esos cursos de agua, llegando incluso a construir sobre ellos en forma de «palafitos» (construcciones muy precarias sobre soportes de madera clavados en el fondo del río), (Cavallieri, 2007).

Observase también el riesgo que supone la implantación de asentamientos en suelos de “mala geología” en las tres ciudades. Según Davis (1998,128) “los suelos lateríticos muy desgastados debajo de las favelas en pendientes en Belo Horizonte y otras ciudades brasileñas son catastróficamente susceptibles a deslizamientos y derrumbes de tierra. Encuestas geomorfológicas de 1990 revelaron que la cuarta parte de las favelas de São Paulo se ubicaron en solares peligrosamente erosionados, y todo lo restante en laderas en fuerte pendiente y márgenes de ríos sujetos a erosión. Dieciséis por ciento de sus ocupantes corrían el eminente riesgo o a mediano plazo de perder la vida o sus pertenencias. Las favelas más famosas de Rio de Janeiro fueron construidas en terrenos igualmente inestables sobre los montes y colinas de granito desnudo que comúnmente desmoronaron con resultados fatales en los años 1960”; de hecho, el trabajo realizado por la empresa de geotecnia de Rio de Janeiro (*Geo-Rio*), durante más de 20 décadas, se ha centrado en mitigar este problema en la ciudad.

Históricamente, la ciudad de Rio de Janeiro fue la primera a preocuparse con el fenómeno de la favela, sea porque Rio, como capital política y cultural, fue la primera en advertir la importancia del problema, agravado desde el traslado de las funciones político-administrativas de capitalidad para Brasilia, sea por la evidente visibilidad que

estos asentamientos adquirieron por su ubicación sobre los morros, sobre todo las áreas más turísticas y emblemáticas. Evidencia que ya fue puesta de relieve en 1930 cuando el francés Alfred Agache hizo propuestas para las favelas entonces existentes en su Plan de Mejora y Embellecimiento de la Ciudad.

Pero, fue durante las décadas de los años sesenta y setenta cuando saltaron las alarmas y las favelas se tornaron objeto más incisivo de las preocupaciones gubernamentales. Hasta entonces, los paradigmas de enmarcamiento de esos procesos de informalidad urbana estaban dominados por una concepción economicista del fenómeno: las migraciones demográficas, los desequilibrios regionales y la industrialización eran la explicación para ello y las formulas para “resolver” el déficit de vivienda y la informalidad contaron con otras políticas: la construcción de los polígonos de promoción pública.

En este período, 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. Pero la magnitud del problema ya alcanzaba un tamaño que no podría ser resuelto por estas políticas de oferta de unidades residenciales. En Río de Janeiro, la población en favelas ya alcanzaba casi 500.000 personas.

Los nuevos polígonos seguían una lógica distinta de aquella que formó las favelas, agravando los problemas de convivencia en la medida en que no permitían la integración de nuevos miembros de la familia en sus acotadas viviendas, e incluso porque su posición periférica aislaba más a la población de la ciudad.

Ya a mediados de los años 70 se puede considerar cerrado el capítulo de la erradicación y realojo de estos asentamientos. El escenario había cambiado a uno de recesión económica y ya se comenzaba a constatar una estabilización del crecimiento migratorio/demográfico.

Las ciudades de São Paulo y Rio de Janeiro inician su *Catastro de Favelas*, respectivamente, en 1973 (Pasternak, Abramo, 2003,35) y en 1979 (Andreatta, 1984) apoyándose en las bases censales del *IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estadística)*, en los datos de los programas de electrificación iniciados en ambas ciudades (*Eletropaulo y Light*) y en las visitas a los asentamientos. A partir de los catastros fue posible medir, cuantificar, nombrar, investigar más apropiadamente sobre el tema de las favelas, tornándose en un importante instrumento de análisis y evaluación para diseñar las políticas públicas.

En la década de 1970 a 80, los nuevos sistemas políticos, más democráticos, hacían posible una mayor participación de las comunidades de vecinos en las decisiones públicas. Gobiernos y comunidades se pusieron a trabajar juntos con el objetivo de dotar las áreas de infraestructuras de servicios, con la finalidad de mejora de estos asentamientos. Se inicia así el proceso de normalización y urbanización de las favelas en São Paulo, Rio de Janeiro y Belo Horizonte, a través de proyectos piloto, o propuestas de Urbanización Comunitaria (denominado *Mutirão Remunerado*), entre otras.

El habitante de las favelas, llamado *favelado*, pasó a ser considerado consumidor con derecho a ser atendido por todas las agencias gubernamentales de servicios públicos. Y para facilitar el proceso de financiación, las nuevas redes de esos servicios eran construidas con mano de obra de la comunidad, bajo remuneración por agencias públicas. Estas experiencias previas fueron desarrolladas puntualmente, sin abarcar todas las áreas y sin abarcar toda la extensión o perímetro de las favelas, pero consistieron en un gran laboratorio de ideas y un excelente campo para formación y capacitación de técnicos municipales.

Más allá de las acciones desarrolladas puntualmente, que ciertamente posibilitaron y sirvieron de base para el despegue de los programas de regeneración integral de barrios informales, se produjo un entendimiento más completo y amplio del fenómeno, que acabó en una acción firme y decidida encauzada a programas amplios, como el *Favela-Barrio* de Rio de Janeiro, el *Guarapiranga* de São Paulo y el *Vila Viva* de Belo Horizonte a finales del siglo XX.

El sociólogo carioca Fernando Cavallieri (2007) que estudia el fenómeno hace casi tres décadas, explica su visión de la deuda histórica respecto a las favelas y la división que se produjo en el ámbito de la sociedad carioca. Señala la contradicción de una corriente progresista que exigía hacer frente a la situación social de los *favelados*, como una deuda social que había que pagar, con otra corriente más conservadora, que veía la favela como un problema que debe ser eliminado, erradicado del paisaje urbano. Eran posiciones aparentemente irreconciliables y que a cada instante entraban en un exacerbado conflicto.

Sin embargo, desde hace por lo menos 30 años, los gobernantes de la ciudad se han mantenido firmes en su decisión de considerar que las favelas históricamente consolidadas, o aquellas ubicadas en terrenos seguros o que se encuentran insertadas en la malla urbana y se puede transitar por ellas son parte de la caligrafía urbana definitiva del paisaje urbano de Rio de Janeiro.

Pensar, hoy, sigue Cavallieri, en pleno estado de derecho, en la posibilidad de trasladar a millones de personas en contra de su voluntad es algo ilógico, autoritario y tecnocrático. Los programas de regeneración de barrios informales, con sus distintos nombres nacieron con el propósito de que se convirtiera en una política definitiva de gobierno, que debería irse perfeccionando de forma constante y combinarse con otras soluciones en materia de vivienda, hasta finalmente constituir un camino irreversible para hacer frente al problema. En este sentido, los tres programas hacen hincapié en que se extienda a los *favelados* el «derecho a la ciudad», entendido este como uno de los derechos fundamentales de nuestra época.

Existe la certeza de que ello contribuirá a que los *favelados* se conviertan, no sólo en habitantes de la ciudad, sino también en ciudadanos. La provisión de servicios urbanos y de equipamientos colectivos, la regularización territorial, la legalización urbanística y de edificación, el cobro de tributos, la observación de las normas reguladoras de la vida urbana, es decir, el poner a disposición de las comunidades todos los puntos que comprenden la relación de gravámenes y beneficios de la urbanización permitirá que se conviertan en ciudadanos.

En el contexto internacional la paradoja es evidente: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial engendraron políticas económicas, Planos de Ajuste Estructurales (PAE's) y medidas artificiales impuestas a sus países clientes, lo que conllevó un fuerte retroceso económico en las décadas de 1980 y 1990 que llevó a las políticas públicas a un modelo de programas neoliberales que desaceleraran la industrial local, el empleo estatal y de la agricultura para el mercado doméstico.

Según Davis (1988, 167) la desigualdad global en todo el mundo, medida por los economistas del Banco Mundial, alcanzó un sorprendente valor del denominado coeficiente de Gini de 0,67 en finales del siglo – el equivalente matemático de una situación en que los dos tercios más pobres del mundo reciban renta cero y el tercio más alto reciba todo.

Es tal la magnitud del fenómeno, que la financiación de programas de regeneración de favelas por instituciones internacionales, bajo una mirada más crítica parecía ofrecer un escenario ilusorio en su objetivo de reducción de la pobreza en el mundo. Pero, una mirada más puntual advierte a un factor multiplicador de la urbanización sobre la economía y la igualdad social, como lo han puesto de relieve los programas comentados, que fueron apoyados financieramente en los casos de São Paulo y Rio de Janeiro por el Banco Mundial en 1980 y el Banco Interamericano de Desarrollo en 1994, respectivamente.

Es cierto que estas dos experiencias posiblemente hayan animado el gobierno federal a tomar el relieve de la cuestión de la urbanización de favelas, como en el caso de Belo Horizonte, cuyo programa fue financiado por el *Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)* bajo el gobierno de Presidente Lula da Silva, a partir de 1999.

4. Los reveses en las políticas de regeneración de favelas: la territorialización del tráfico de drogas.

Las favelas no representan el único lugar donde se ubica la pobreza en las ciudades brasileñas. Los polígonos, los loteos irregulares son otras formas o morfologías urbanas que albergan grandes contingentes de poblaciones en situación de pobreza, riesgo social y marginalidad. En lo que se refiere a la *favelización* "puede decirse que es la cara más emblemática de la pobreza urbana en los países periféricos y, también, se ha agravado desde la década de los 80 hasta hoy día por la entronización en ellas del tráfico de drogas, hasta constituirse en territorios especializados, en gran parte, en ese nuevo "uso del suelo urbano" (Lopes de Souza, 2004, 72).

Este es un tema de enorme gravedad en el contexto de estas tres metrópolis que hace ensombrecer los muchos aciertos en las políticas de regeneración de favelas, además de enturbiar las acciones implementadas por los reveses habidos y creación de situación de desánimo frente a los logros obtenidos. En realidad, el cuadro presente y futuro muestran que las favelas continuarán a hacer parte del paisaje urbano en Brasil y el tema de la invasión de las favelas por el narcotráfico figura entre los cambios habidos en las últimas dos décadas: lo que, si por un lado, asocia otra vez el *favelado* con el marginal, por otro, ha constituido una herramienta de aumento de la riqueza en muchas favelas.

Hoy en día, antenas parabólicas y móviles son elementos comunes en las favelas cariocas. Los traficantes compran el silencio de la población trabajadora con beneficios y con el miedo. Contrata a los jóvenes para la entrega de cocaína, cierran la favela a la policía, y sustituyen la ley y las reglas de convivencia social, imponiendo su ley y sus normas. (Pasternak Taschner, Abramo 2003, 40-41).

La cuestión del enquistamiento del narcotráfico en las *áreas faveladas* enmarca una realidad trágica y violenta en la vida de todos los habitantes de la ciudad, sobre todo la de los más pobres, puesto que son los que se encuentran más desprotegidos. Según Cavallieri, "a partir de mediados de la década de 1980, con la intensificación del tráfico de drogas desde países de América del Sur hacia Europa y Estados Unidos, Brasil se convirtió en uno de los principales puntos de tránsito de esa ruta del narcotráfico

internacional. Muchos traficantes utilizaron las favelas cariocas como puntos de almacenaje y de distribución de drogas, desarrollándose, gracias a su abaratamiento para el consumidor final, un intenso y millonario mercado de compraventa de ese producto. Otro factor que contribuyó a completar el panorama de violencia y criminalidad fue la enorme oferta de armas de contrabando, muchas de ellas de gran calibre y destinadas específicamente a situaciones de guerra. Los traficantes de las favelas cariocas, valiéndose de su organización espacial propicia a la actividad ilegal y de su localización privilegiada en la ciudad, pasaron a dominar y a disputarse con sus rivales los territorios de tales asentamientos. Ostensivamente armados, impusieron en muchas comunidades una forma de dominación basada en el terror y en la “ley del más fuerte” (Cavallieri, 2007).

Si ese tema fue tabú en la literatura sobre las favelas en las décadas precedentes, el siglo XXI trajo, en sus inicios, una extensa producción teórica por parte de académicos, profesionales, gestores de la policía, observatorios urbanos, etc., todos tratando de analizar el complejo tema de la violencia urbana.

Análisis críticos que ayudan a formular soluciones y paliativos, el riesgo del abandono de las prácticas actuales de urbanización por otro lado, precisan de una alerta más incisiva. Por ello, y frente a la posible marcha atrás en el proceso actual de intervención en favelas como crucial para el despegue de la pobreza a través de la urbanización y los servicios públicos asociados, valga la pena citar a Esther Duflo, codirectora del *Poverty Action Lab* de Massachusetts, en reciente entrevista al periódico La Vanguardia (01 de marzo de 2009), a la pregunta ¿cuáles han sido los principales errores en la lucha mundial contra la pobreza? Respondió: “El principal error es que los dirigentes de turno tratan este problema desde un punto de vista independiente en cada momento, sin aprender de los éxitos y fracasos del pasado. Académicos y políticos llevan años trabajando para encontrar la solución mágica que les permita erradicar la pobreza de una vez por todas. Cuando aparece una posible solución todos se entusiasman por momentos, pero comienzan a aparecer obstáculos y la solución es abandonada por la siguiente sin pararse a analizar los aspectos positivos”.

5. La São Paulo Metropolitana y sus manantiales: hacia un territorio sostenible

São Paulo es la ciudad más grande de Brasil (9,8 millones de habitantes) está insertada en un Estado de 36 millones de habitantes. Es considerado el conjunto urbano más rico de América del Sur, la máquina industrial que impulsa la economía brasileña: 30% de las 50 mayores compañías brasileñas están ahí ubicadas, así como 50% de la

industria del país. El Estado contribuye con 40% al presupuesto del país, y posee un sector agrario altamente capitalizado que produce el 80% de las naranjas brasileñas, la mitad de su azúcar, el 40% de pollos y huevos, y el 22% del café de todo Brasil (Rolnik, 2004, p.114).

La región metropolitana paulista tiene casi 18 millones de habitantes y en ella se ubican 1570 favelas. (França, Santos, 2008). “La región se desarrolló según un “modelo periférico de expansión urbana”, que promovió la ocupación desordenada de las franjas metropolitanas cuya característica del proceso de urbanización más problemático fue su ubicación y avance sobre áreas frágiles, comprometiendo los recursos naturales y poniendo en riesgo sus pobladores” (Meyer, Grostein, Biderman, 2004, 90).

Las dinámicas metropolitanas y de expansión habitacional han sido impulsadas por relaciones funcionales del Municipio de São Paulo con otros espacios regionales, especialmente los relacionados con la vivienda –informal o formal y el empleo. Con cerca de 58% de toda la población metropolitana, el municipio tiene 36% de su territorio en Áreas de Protección de Manantiales, 547 km² de sus 1509 km², que están sometidas a una fuerte presión de la urbanización ilegal, sobretodo en el entorno de las represas *Billings* y *Guarapiranga*. (Meyer, Grostein, Biderman, 2004,91).

Los problemas medioambientales de la Región Metropolitana de São Paulo (RMSP) están entre los de mayor desafío en el país. Área de escasez extrema de recursos hídricos, tiene en los manantiales de la cuenca del *Alto Tietê* y del cuadrante sur (*Guarapiranga*) su mayor fuente de abastecimiento, que está bajo la amenaza creciente de pérdida, o por lo menos, de gran encarecimiento de uso, debido a la polución hídrica causada principalmente por la ocupación inadecuada de asentamientos de favelas.

“La mitad de las favelas de São Paulo queda en los márgenes de los reservorios que abastecen de agua a la ciudad. Eso pone en riesgo la salud pública, ya que los invasores lanzan sus residuos directamente en el reservorio o en los riachuelos que les abastecen de agua. Los sistemas de control de calidad de la red de agua municipal sufren muchos problemas en los últimos años; a pesar de aumentar la cloración del agua para impedir enfermedades entéricas, mal se consigue controlar la proliferación de algas, que crecen demasiado con el acumulo de material orgánico. (Davis, 2006: Taschner: Galvao: 2003, 141). Es una situación insostenible ya que es obligatorio el uso de 170 mil toneladas (o la carga de 17 mil camiones) de sustancias químicas de tratamiento para mantener potable el agua.

La complejidad y la magnitud del problema exigen, de una gestión a escala regional más que metropolitana. Esto es particularmente evidente con respecto a la política de

vivienda que debe ofrecer alternativas para revertir el flujo que hoy se verifica de las áreas centrales, dotadas de infraestructura, hacia las áreas de los manantiales que ya no tienen condiciones de abrigar nuevos contingentes de población. Sin embargo, las políticas públicas necesitan cambiar hacia involucrar otros sectores de la administración y organizar una gestión con mas sinergia entre todos los actores para atender a las demandas de la población en forma de gestión integrada.

El Programa Guarapiranga – gestión de las cuencas hidrográficas, urbanización de favelas y sostenibilidad medioambiental en la RMSP⁴

La cuenca hidrográfica del *Guarapiranga*, todavía cercada por trechos de Mata Atlántica, tiene característica metropolitana y está conformada por siete municipios, una población de aproximadamente 750 mil personas (2000) emplazadas en áreas urbanizadas, predominantemente con viviendas de bajo patrón constructivo. La represa de mismo nombre responde actualmente por el abastecimiento de 3 millones de habitantes (20% del abastecimiento de la región metropolitana), siendo en el segundo mayor productor de agua de la Gran São Paulo.

El territorio en cuestión es considerado, desde 1975, de importancia estratégica, está bajo legislación disciplinar del mismo año cuya delimitación y redacción de instrumental jurídico ofreció nuevas premisas para la protección de los manantiales, cursos de agua y otros recursos hídricos importantes para la RMSP. La paradoja se verifica cuando, por un lado la ley impidió inicialmente la expansión de las actividades industriales y los procesos de agrupamiento en la región, y por otro provocó una caída del valor de mercado de los terrenos, lo que favoreció, sin querer, una urbanización descontrolada, marcada por una importante cantidad de favelas y loteos irregulares, caracterizando un ambiente urbano incompatible con la preservación del manantial.

A partir de la década de 60, el avance de la malla urbana aumentó de forma grave, fruto de la ocupación de tierras por la demanda de mano de obra para las actividades económicas desarrolladas en las áreas próximas a cuenca del *Guarapiranga*. Grandes contingentes de poblaciones se trasladaron para la región, ocupando áreas poco favorables para la construcción y actualmente, estimase que 20% de la población de la cuenca vive en favelas. Solamente en el municipio de São Paulo se localizan más de 180 núcleos de favelas y, con relación a los loteos irregulares se aproximan a casi 200, con una población estimada de 1.400.000 habitantes. Las consecuencias del fenómeno son previsibles: áreas sometidas a inundaciones, deslizamientos, desagües domésticos y residuos sólidos tirados directamente en los riachuelos y afluentes de la represa, aumentando la sedimentación en los cursos de agua.

São Paulo advirtió, por primera vez, que la posibilidad del agotamiento de un recurso natural - el agua - y sus consecuencias catastróficas para el futuro de la metrópoli era una cuestión de sostenibilidad de su medio ambiente construido. El debate se centraba en la conciliación entre la apropiación de los recursos naturales y los límites de esta apropiación. Los sectores públicos no tardaron en observar ese dramático diagnóstico en su territorio metropolitano y los políticos finalmente apoyaron el desarrollo de un Programa de Recuperación Ambiental de toda la región, en 1992. Los principios básicos del programa estaban en la realización de intervenciones físico-urbanísticas, medio ambientales y de gestión territorial (supramunicipal), con la finalidad de solucionar las consecuencias negativas de la ocupación del suelo y sus efectos perversos para las cuencas de ríos y represas.

El objetivo principal del programa fue la recuperación, a corto plazo, de la calidad de las aguas para el abastecimiento de la región metropolitana, en un ámbito definido por la cuenca hidrográfica del *Guarapiranga*, así como, el control y acompañamiento sistemático de los resultados alcanzados en la mejora de las condiciones de las aguas.

Como estrategia de gestión en ámbito territorial y coordinación multisectorial, fueron observados dos objetivos específicos: el primero referente al desarrollo de la calificación técnica, financiera e institucional para la gestión de la cuenca, integrando los gobiernos del Estado, de los municipios y la sociedad civil, la cual resultó en un nuevo estatuto jurídico para el área de manantiales. El segundo, referente a la mejora de la calidad de vida de las poblaciones de las favelas, a través de la implantación de servicios públicos de infraestructura, calificación de las áreas urbanas densamente ocupadas e insalubres, y de concreción de la propuesta de nuevos espacios públicos para el desarrollo de actividades de carácter colectivo.

La nueva legislación reconoció la existencia de las ocupaciones irregulares y definió para cada sub cuenca una legislación propia, basada en sus especificidades, límites y posibilidades, y por ello fueron establecidos tres tipos de ocupación:

- 1) áreas de restricción a la ocupación, de especial interés para la preservación y para la conservación y recuperación de los recursos naturales;
- 2) áreas de ocupación dirigida, de interés para la consolidación o implantación de usos urbanos y rurales, desde que asegurado el mantenimiento de las condiciones ambientales necesarias para la producción de agua para abastecimiento público;

3) áreas de recuperación ambiental donde están localizados usos o ocupaciones que comprometan la cantidad y la calidad de las aguas, exigiendo intervenciones urgentes de carácter correctivo, como las favelas y loteos irregulares.

En este último caso el poder público quedó obligado a promover programas de recuperación ambiental para la reducción de las cargas contaminadoras a través de la implantación y adecuación de los sistemas de infraestructura urbana, nuevos asentamientos para la población removida de áreas de riesgo y desarrollo de actividades sociales y de educación ambiental.

En el caso de la subcuenca del *Guarapiranga*, los programas para la regeneración de los barrios de favelas ya estaban en marcha desde 1992. Entretanto, para regularizar una situación jurídica más permanente, fue recientemente aprobada una ley específica (Ley 12.233/06) que estableció atribuciones compartidas entre los dos niveles de gobierno y la sociedad civil. Son: la elaboración del *Plan de Desarrollo y Protección Ambiental*, el control de resultados del *Sistema de Acompañamiento de la Calidad Ambiental* (basado en el Modelo de Correlación del Uso del Suelo y Calidad del Agua), la organización del Sistema Gerencial de Informaciones, la autorización, la regularización, la compensación ambiental y fiscalización, las penalidades y la búsqueda de ayuda financiera. También estableció, como competencia de los municipios, la elaboración de leyes municipales de uso y ocupación del suelo y planos directores.

Lecciones y Enseñanzas del Programa *Guarapiranga*

Después de más de diez años, los buenos resultados del programa de regeneración del ambiente construido y natural inciden sobre dos aspectos. El primero se refiere a la elaboración de un programa específico de urbanización de favelas asociado al control de la polución hídrica y la calidad de vida de la población residente, evitando la remoción de la población para afuera de los manantiales ya que representaría altos costos económicos, sociales y políticos. El segundo se refiere a la puesta en valor de un modelo de gestión político-institucional ambiental en el Estado, de corte transversal al obtener apoyo de todos los actores, con énfasis en el liderazgo del Ayuntamiento de São Paulo.

Una primera lección aprendida del *Programa Guarapiranga*, el primer y mayor programa de urbanización de favelas financiado por el Banco Mundial en Brasil, se halla en la urbanización de las favelas como respuesta positiva a la solución de los problemas de infraestructura sanitaria y servicios públicos, la consolidación geotécnica de los terrenos y del sistema viario que estructuran los asentamientos y la mejora de las condiciones de salubridad de las viviendas. Además, la urbanización previó la

implantación de calles, plazas, equipamientos deportivos, sociales, escuelas, guarderías y mobiliario urbano adecuado.

Los resultados obtenidos con las primeras urbanizaciones de favelas implicaron en una nueva orientación para los proyectos adoptándose, entonces, la tesis de la calificación de espacios públicos como motor de desarrollo e integración entre los barrios de favelas y la ciudad vecina, formal, o sea, como enfatizó Sergio Magalhães (2000) sobre el *Programa Guarapiranga*: "las intervenciones en las favelas y loteos que surgen directamente unidas a la protección de los manantiales ilustran cómo es posible reestructurar el espacio físico de las favelas, integrándolas a la ciudad y manteniendo las inversiones ya realizadas por los habitantes en la producción de sus viviendas, de forma sostenible y ambientalmente equilibrada" (França, 2007).

Según Elisabete França (2007), a partir de esta orientación, se entendieron las acciones de urbanización de favelas como un componente de las estrategias de combate a la pobreza en la medida que las inversiones realizadas en infraestructura básica y servicios contribuyen para la reducción de las desigualdades enfrentadas por los vecinos situados en los asentamientos informales. Se observó que estas inversiones ejercían un impacto significativo sobre el bienestar y la calidad de vida de las familias moradoras en las áreas de favelas. De hecho, se identificó en las intervenciones de urbanización una "solución" al problema de la demanda por viviendas asequibles, puesto que las acciones del programa contribuyeron para mejorar las viviendas de las familias de baja renta, en la ausencia de una política habitacional en el país que ofrezca posibilidades de acceso al crédito formal y a la vivienda social.

De este aprendizaje es importante destacar los aspectos que sirven de soporte para la elaboración de futuras políticas ambientales. Cuando las decisiones tienen como base la experiencia aprendida y las especificidades locales, entre otros factores, es casi seguro que la política adoptada colaborará para el éxito de la ciudad en los varios aspectos que esto pueda significar.

Una segunda lección aprendida con la implantación del *Programa Guarapiranga* está relacionada con la comprensión de que los gobiernos deben pensar en políticas pro activas, que se anticipen a un futuro previsible y no solamente reaccionar a los desafíos que las ciudades brasileñas presentan cuando los problemas ya alcanzan dimensiones de difícil solución. Con este propósito y una voluntad técnica de fortalecer y mejorar los instrumentos de análisis, como por ejemplo el Catastro de favelas, la Secretaría de la Habitación (SEHAB), firmó un acuerdo en 2006 con la Alianza de Ciudades (*Cities Alliance*), brazo operacional del Banco Mundial, para el desarrollo del proyecto

"Estrategias para la Planificación, el Financiamiento y la Ejecución Sostenible de la Política de Vivienda y Desarrollo Urbano para Personas de Baja Renta, en el Municipio de São Paulo, Brasil". O sea, el proyecto tiene por objetivo proveer un diagnóstico integrado de la situación urbana basado en la inspección de todos los asentamientos precarios de la ciudad (favelas, loteos irregulares, conventillos, áreas de riesgo, entre otras formas de irregularidad), bajo examen de las condiciones de infraestructura de los mismos y dibujo de los nuevos perímetros en un sistema basado en las fotos aéreas.

En definitiva, una herramienta que seguramente cambiará la planificación de la vivienda social en São Paulo a partir de una base de datos estructurada y eficaz. El conocimiento y la lectura de la realidad ampliarán la capacidad de los técnicos, gestores públicos, y de los políticos en la toma de decisión frente a los complejos escenarios del déficit habitacional, de las necesidades de mejoras físico-ambientales y sociales en la Región Metropolitana de São Paulo.

6. La ciudad de Río de Janeiro: El *Favela-Bairro* como ejemplo de acción social⁵

Río de Janeiro es la segunda ciudad de Brasil y constituye también el núcleo de la segunda región metropolitana más extensa e importante del país. Con cerca de seis millones de habitantes, polariza directamente una periferia metropolitana en la que residen otros cuatro millones de personas, principalmente de bajos ingresos.

Pese a ser el segundo polo económico del país, después de São Paulo, la distancia que separa a ambas ciudades es muy significativa. La economía de Río de Janeiro se asienta básicamente en el sector terciario (comercio de mercancías, prestación de servicios, administración pública y social), puesto que sólo existe una actividad industrial débil. En efecto, el sector terciario aporta alrededor del 70% del Producto Interior Bruto (PIB) municipal, mientras que el sector industrial concentra el 30%. Gran parte de los habitantes de la región metropolitana dependen directa o indirectamente del mercado de trabajo, del comercio y de los servicios desarrollados en la capital.

Los seis millones de cariocas viven en un territorio que ocupa una superficie total de 1.171 km², dividido por tres importantes sistemas montañosos (con altitudes máximas en torno a los 1.000 metros), por un sistema lacustre al sur y por la presencia del Océano Atlántico a lo largo de toda la costa este y sur. Desde un punto de vista espacial, la población está muy concentrada, sobre todo en las áreas del sureste y del noreste, que albergan cerca del 80% de la población. En la región del noreste, la ciudad

forma conurbaciones con algunos municipios de la región metropolitana, dando lugar a una única e inmensa mancha urbana.

Desde el punto de vista socio espacial, la ciudad presenta distintos patrones urbanos. El centro y la zona sur, formados por barrios de clase media y alta, ocupan la mejor zona natural de la ciudad, con hermosas playas y montañas. Es el área más noble y turística de la ciudad, y la que disfruta de mejores infraestructuras, comercios, todo tipo de servicios y numerosos medios de transporte. Todavía alberga un porcentaje significativo de población que reside en favelas, pese a la «limpieza» promovida durante la década de 1960 y parte de la de 1970. El principal factor que impulsó la «favelización» fue la presencia de un amplio mercado de trabajo para las clases de bajos ingresos, formado principalmente por empleos domésticos, comercio y servicios en general.

En Río de Janeiro, las favelas existen desde hace más de cien años y albergan a cerca de un millón de habitantes (el 19% de la población total). La zona norte o suburbial es la que concentra más favelas beneficiándose, principalmente, de la proximidad del centro de la ciudad, que sigue siendo el espacio que concentra la mayor parte de las actividades que emplean mano de obra.

Río de Janeiro es el escenario por excelencia de las favelas: allí surgieron, crecieron y se constituyeron en su imagen tópica. Las favelas son muy heterogéneas y presentan, además, significativas diferencias internas. Algunas son verdaderas ciudades: cuentan con más de 70.000 habitantes y en ellas se desarrolla un amplio abanico de actividades comerciales y de servicios, que dan empleo a una parte de sus habitantes y llegan a satisfacer las necesidades de los barrios de su entorno. Otras, son núcleos que no albergan más de 50 casas y su historia es muy reciente.

En el caso de Río de Janeiro, puede parecer sorprendente que sea en el Plan Director de 1992, donde por vez primera se reconozca formalmente la existencia de las favelas y se establezca como una de sus principales directrices garantizar la permanencia de la población en ellas. El *Programa Favela-Bairro*,⁶ de 1994, fue una iniciativa municipal, para “construir toda la infraestructura y equipamientos de servicios públicos necesarios para transformar las favelas en barrios formales de la ciudad”, no en algún aspecto puntual como se efectuó en políticas anteriores, sino abarcando la totalidad de las 608 áreas y la globalidad del proceso de urbanización y adaptación a la ciudad.

Sobre esta base se formuló una estrategia de intervención físico-urbanística, con la idea 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 Alcaldía de Río de Janeiro consiguió un apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo,

préstamo que cubrió el 60% del coste total aprobado para el programa. Para que el *Programa Favela-Bairro* fuera viable en las comunidades medianas se dispuso de dos préstamos, en dos etapas (en 1995 y en 2000), por un valor total de 360 millones de dólares, con 240 millones de contrapartida municipal, lo que se tradujo en 600 millones de dólares para destinar al programa. El segundo préstamo ya está prácticamente agotado, mientras que un tercero, ya aprobado por el BID, y por Gobierno federal brasileño entra en acción en este año de 2009, cuando el *Programa Favela Bairro* cumple sus primeros 15 años de existencia.

El *Favela-Bairro* en su primer etapa abarcó más de 1.000 hectáreas de favelas marginales incorporadas a la ciudad formal, con programas de urbanización, equipamientos y de integración social. El Programa ha beneficiado en esta etapa a 105 favelas de tamaño medio; es decir, entre 500 y 2.500 domicilios, lo que representa unas 400.000 personas o el 40% de toda la población *favelada* de la ciudad. Su continuidad, a lo largo de los últimos años, práctica que no es común en ciudades con cambios políticos y gubernamentales a cada 4 años, conllevó el avance de nuevas prácticas y acciones con énfasis en el programa de orientación urbanístico e social, denominado '*POUSO*' que será explicado más adelante.

La creación del *Programa Favela-Bairro* surge en paralelo con la propia creación de la estructura administrativa para gestionar la cuestión de la vivienda en 1994. El programa propugnaba los siguientes objetivos: complementar (o construir) la estructura urbana principal (saneamiento y democratización de accesos) y ofrecer las condiciones ambientales necesarias para que la favela pueda considerarse como un barrio de la ciudad. Las metas incluyen: el aprovechamiento del esfuerzo colectivo ya realizado, de las construcciones y servicios ya instalados; un realojo mínimo; adhesión de los residentes al programa; introducción de valores urbanísticos de la ciudad formal como signo de su identificación como barrio: calles, plazas, infraestructuras y servicios públicos; como especificado en las bases de la política en materia de vivienda de la ciudad de Rio de Janeiro, decreto nº 12.994/94.

La transformación exigiría un plan urbanístico con la finalidad de estructurar el espacio de las favelas de modo que la integración con el entorno y la organización interna se asemejaran a las de un barrio formal. Fueron contratados planes y proyectos a despachos de arquitectura que actuaron como coordinadores del proyecto, siendo obligatoria la formación de equipos multidisciplinares. Los equipos elaboraron, según el diagnóstico previo y bajo la participación de los vecinos, los contenidos de la intervención urbana. De hecho, los *favelados* fueron por vez primera considerados los verdaderos y

principales “clientes” del plan de intervención y su adhesión al Programa fue fundamental. Por consiguiente, era imprescindible contar con un proyecto urbanístico de concepción global que contara con acciones previas y posteriores a la ejecución de las obras con los siguientes objetivos:

- 1) Dotar las favelas de infraestructuras de saneamiento básico de buena calidad, de funcionamiento adecuado y con un mantenimiento oficial a cargo de los órganos públicos.
- 2) Promover una reorganización espacial de las favelas mediante la integración viaria con la red urbana circundante y la implantación de espacios de uso colectivo.
- 3) Prestar servicios sociales encaminados a atender las necesidades de los distintos segmentos de edad de la población de bajos ingresos y de los denominados grupos de riesgo.
- 4) Regularizar, desde el punto de vista administrativo, urbanístico y legal, las propiedades privadas y los espacios públicos.
- 5) Mantener y conservar servicios y equipamientos, controlar el uso y la ocupación del suelo después de la obra, proceder a identificar y denominar oficialmente los espacios públicos de las favelas, además de numerar todas las edificaciones pertenecientes a ellas.

Aunque el Programa sea muy conocido por sus logros físico-urbanísticos, basta echar una mirada en toda la literatura sobre el Programa que muestra las imágenes del “antes y después”. Por ello, y bajo la certeza de que hay un fuerte acento en los programas sociales, en el caso de Rio de Janeiro, merecen un abordaje más detallado. Y más allá de enseñar los aspectos estéticos y funcionales de los proyectos arquitectónicos para nuevas escuelas, guarderías y espacios públicos, es de justicia destacar el valor de esta arquitectura más comprometida con la resolución de los problemas, más eficaz socialmente al abrigar las funciones vitales de toda una comunidad.

La Dirección del *Programa Favela-Bairro*⁷, consciente de la necesidad de profundizar en una metodología interactiva a la hora de establecer la gestión social del Programa, estructuró un equipo de políticas sociales que pasó a prestar asesoramiento en la creación de un proceso participativo permanente.

Los programas sociales: el acento invisible del *Programa Favela-Bairro*

Los programas de desarrollo social elaboradas para las poblaciones en las áreas del *Programa Favela-Bairro* se inscriben en las políticas municipales de asistencia social (y también en la de generación de trabajo e ingresos) elaboradas en su departamento

específico, la *Secretaría Municipal de Asistencia Social (SMAS)*⁸ del Ayuntamiento de Rio de Janeiro. A la vez, desde 2005, el Ayuntamiento cumple con los objetivos previstos a nivel nacional nacidos de la nueva Política Nacional de Asistencia Social, atenta a unificar acciones, profesionalizar las formas de gestión de los programas nacionales, buscar metodologías para la cualificación de los profesionales del área y ampliar la atención prestada a la población en situación de vulnerabilidad social.

La política social del Ayuntamiento ha ido evolucionando hacia una visión más integrada en la que se reconoce la necesidad de apoyar los diversos segmentos de la población de bajos ingresos mediante programas específicamente diseñados para ello. Dicho reconocimiento surge al constatar la existencia de fuertes vínculos de complementariedad de funciones entre los miembros de las familias pobres, así como de los perjuicios que el hecho de no prestar atención a algunos de ellos podría causar a otros. Así, por ejemplo, es fundamental apoyar de forma complementaria al niño cuando sale de la guardería e ingresa en la escuela, de forma que pueda superar las desventajas generadas por un medio social con un bajo nivel de instrucción y poco activo en la formación académica. De un modo similar, las abuelas y abuelos que, por lo general, son quienes cuidan de los niños y niñas en edad escolar, necesitan recibir asistencia, bien a través de orientaciones específicas, o mediante la formación de «*Grupos de la Tercera Edad*», orientados a valorar su autoestima y a despertar nuevas formas de inserción en una sociedad que les es hostil.

En definitiva, las directrices de desarrollo social hacia una política de inclusión social de los estratos más pobres de la población de las favelas se basan en la lucha contra las consecuencias de la pobreza (como la exclusión social) y en garantizar el acceso a las políticas públicas esenciales para la vida humana (incluidas la educación, la salud, la cultura, el deporte, el ocio y la vivienda).

Los contenidos de la acción social en el *Favela-Bairro*

Los objetivos generales de los programas de acción social siguen las siguientes pautas:

- Colaborar en la formación del residente/ciudadano, puesto que tras la realización de las obras deberá asumir responsabilidades colectivas para garantizar el desarrollo de los proyectos de alcance social.
- Fomentar la implicación efectiva de los residentes en el debate de las proposiciones y en la comprensión crítica del proyecto urbanístico y de las obras.
- Actuar como elemento de articulación entre las demandas locales y los departamentos públicos, la iniciativa privada y la sociedad civil, ampliando las

posibilidades de creación de acciones objetivas y permanentes.

En el área de generación de trabajo e ingresos, se emprenden diversas acciones que conforman un sistema denominado «*Orientación para la Integración Económica*». Se actúa en dos vertientes, la primera con objetivo de aumentar el empleo de los residentes que estén en paro y/o tengan un empleo precario, ya sean jóvenes candidatos al primer empleo, mujeres (especialmente, cabezas de familia) o trabajadores que corran el riesgo de perder su empleo. Y la segunda, el objetivo está en identificar las aptitudes y competencias de los integrantes de cooperativas, autogestores y microemprendedores, para posibilitar su inserción y permanencia en el mercado de trabajo.

La «*Orientación para la Integración Económica*» identifica la vocación y el potencial de los residentes de las comunidades a partir de entrevistas individuales, trazando su perfil y encaminándolos hacia puestos de trabajo existentes o hacia otros programas que ofrezcan herramientas y competencias que faciliten la inclusión en el mundo laboral y la generación de ingresos. Estos programas van dirigidos a aumentar la escolaridad, la capacitación profesional, la formación de cooperativas y asociaciones y el acceso a microcréditos. La *Secretaría Municipal de Trabajo y Empleo (SMTE)* ofrece a la población un servicio de oferta de vacantes y de oportunidades de empleo, y actúa como intermediaria entre candidatos y empresarios, coordinando programas específicos, como "*Mi primer Empleo*" (para jóvenes), "*Central de Trabajadores Autónomos y Núcleo de Empleo*" (búsqueda de empleos formales). Los candidatos de las favelas se inscriben en las Unidades de Atención o en los centros itinerantes que las recorren durante eventos específicos, como las ferias de ciudadanía, etc.

Los programas educativos tienen por objetivo el aumento de la escolaridad de la población trabajadora «*Programa para el Aumento del Nivel de Escolaridad*», ofreciendo cursos para completar la enseñanza primaria, dado que esta se ha convertido en una exigencia cada vez más rigurosa del mercado de trabajo, pero también desea ofrecer a las personas trabajadoras la posibilidad de aprender nuevos oficios, proporcionándoles un nivel de conocimientos generales a través de la educación básica, fortaleciendo el capital humano en las comunidades beneficiadas, ampliando sus horizontes de ciudadanía y contribuyendo a la ruptura del círculo vicioso de la pobreza.

Respecto a la «*Capacitación Profesional*», las enseñanzas se centran en la cualificación técnica de los residentes en las áreas priorizadas por el Programa, aumentando de este modo sus oportunidades de conseguir un empleo y de generar ingresos. Así, a título ilustrativo, pueden fomentarse cursos de reparación de electrodomésticos, servicios orientados a la salud y el bienestar, estética y belleza,

costura (producción industrial), reparación de automóviles, construcción civil e informática. Por otro lado, el debilitamiento de los vínculos familiares y el aumento del coste de vida han generado la necesidad de la inserción profesional de un grupo bastante numeroso de mujeres; se trata de cabezas de familia que nunca han ejercido actividades profesionales fuera del hogar. Son «Mujeres de más de 40 años» en situación de baja autoestima, puesto que este grupo tiene un desconocimiento absoluto del universo objetivo y subjetivo del mundo laboral. El Programa “*Con Permiso, Yo Voy a la Lucha*” tiene una importancia estratégica, puesto que, las mujeres como “cabezas de familia”, amplían de forma significativa los efectos a otros beneficiarios (hijos, parientes, padres) en este proceso de apoyo a la inserción profesional.

En el campo de la enseñanza digital vale la pena citar los 30 «Centros de Informática» ubicados en las escuelas municipales, que imparten cursos de informática a 1.440 jóvenes. Dotados de acceso a Internet, estos centros desarrollan actividades de familiarización y profundización en el uso de nuevas tecnologías de comunicación e información, desempeñando un papel clave en las oportunidades de trabajo y de generación de ingresos.

Otros programas centrados en actividades culturales y sociales, tal como las enseñanzas a través del programa «Talentos Definitivos» destinado al perfeccionamiento en las áreas de teatro, danza, circo y música a los jóvenes de entre 15 y 24 años de edad. Es objetivo que los jóvenes dotados de un talento especial puedan profesionalizarse para enfrentarse al mercado laboral de las artes y cultura. Una importante herramienta en la cohesión social fue la implantación de las «Radios Comunitarias» en favelas (diez centrales de radiodifusión datos de 2007), a partir de la capacitación de alumnos, profesores y padres de alumnos de la red municipal de educación para preparar una programación de radio comunitaria que suponga una fuente de motivación cultural, local y con contenidos que animen la vida ciudadana en las áreas inscritas en el *Favela-Bairro*.

Las políticas de atención a la infancia y a los adolescentes cuentan con programas específicos. Las «Guarderías» atienden niños y niñas de 0 a 4 años, en situación de riesgo y de pobreza bajo una jornada completa, e incluye cuatro comidas diarias. Además del programa educativo, las guarderías facilitan la mejora de los ingresos familiares, puesto que permiten que las madres dispongan de tiempo para integrarse en el mercado laboral. Otro grupo que merece atención son los niños y niñas de 4 a 6 años que reciben atención, también en jornada completa en las escuelas públicas dentro de un programa de «Complementación del Horario Preescolar» mediante la realización de

actividades socioeducativas con el objetivo de prevenir el riesgo social, evitando que estén en la calle, expuestos a todo tipo de riesgos.

Las escuelas públicas, gestionadas por la Secretaria Municipal competente, cumplen con la obligatoriedad de la enseñanza pública para grupos de 7 a 14 años pero más allá de la enseñanza básica hay muchos problemas respecto a esta edad: el ingreso precoz en el mercado laboral informal y el deambular por las calles exponen a la infancia y a los adolescentes a todo tipo de riesgos, como el consumo de drogas, la prostitución etc. Por ello, fue diseñado otro programa de *«Complementación del Horario Escolar»*, destinado a prevenir el abandono escolar y el «fracaso» en los estudios y cuyas actividades son realizadas en horario complementario a las actividades escolares. Esta acción beneficia a aquellos niños y niñas y adolescentes que tienen unas necesidades especiales, bien por presentar algún tipo de deficiencia (física, mental, visual, auditiva y deficiencias múltiples), sufrir una enfermedad mental, padecer enfermedades crónicas, estar hospitalizados, inmovilizados o enfermos en casa, ser portadores del VIH, etc.

El programa de *«Formación de Jóvenes Agentes»* se trata de una acción encaminada a implantar el concepto de protagonismo juvenil a través de la organización de un proceso de formación y capacitación de jóvenes para que actúen en comunidades *faveladas*. A partir de metodologías adecuadas, se propone formar a los jóvenes para que ejerzan su ciudadanía y apoyen las actividades emprendidas en las áreas de salud, educación, cultura, deporte, medio ambiente y turismo, interactuando con distintas generaciones. De este modo, estos jóvenes agentes no sólo estarán contribuyendo en su comunidad a revertir los indicadores sociales problemáticos, sino que, paralelamente, fomentarán el desarrollo de proyectos personales en el ámbito de sus vidas.

Hay otros programas y acciones para aquellos grupos en situación de extremo riesgo social (niños/as de la calle, consumidores de drogas, adolescentes en situación de prostitución, violencia doméstica y embarazo precoz) para que reciban atención específica objetivando fomentar la reorganización familiar: *«Troupe de la Infancia»* y *«Me cansé del sin sentido»*. En definitiva, todos estos programas objetivan mejorar la autoestima de niños y jóvenes, aumentando la curiosidad, la necesidad de investigación, la capacidad de pensar, decidir y actuar; es decir, las bases fundamentales para el proceso de construcción del conocimiento, la constitución de la identidad y la formación de la ciudadanía.

El reto de administrar post-obras en los “nuevos barrios”: la conservación y control urbanístico.

Una de las acciones importantes del *Favela-Bairro* está en administrar los “nuevos barrios” transformados después de las obras: son los *Centros de Orientación Urbanística y Social (POUSOS)*⁹, o sea, centros avanzados del Ayuntamiento instalados en las comunidades en la fase final de las obras del *Programa Favela-Bairro* y se encargan de realizar la transición entre la antigua situación de asentamiento informal e irregular hacia la nueva condición de barrio regenerado integralmente.

Los *POUSOS* son integrados por equipos de arquitectos, ingenieros, asistentes sociales y agentes comunitarios, los *POUSOS* representan la presencia del Ayuntamiento en esas localidades y actúan asesorando a los residentes sobre la importancia de la preservación de los espacios públicos y de los equipamientos implantados, así como en la regularización urbana de esas áreas.

El proceso de regularización urbana se inicia mediante el reconocimiento de los espacios públicos. Esta medida es esencial para que las calles urbanizadas por el programa dispongan de una dirección domiciliaria, un código postal y sean reconocidas en el mapa oficial de la ciudad, estando aptas a recibir prescripciones referentes a legislación urbanística. El equipo del *POUSO* también tiene la responsabilidad de asesorar sobre las nuevas construcciones o ampliaciones para evitar que se realicen en áreas públicas o en lugares de riesgo, manteniendo así el alineamiento de las calles. El trabajo de los técnicos también tiene por objeto impedir el crecimiento de la favela y el surgimiento de invasiones.

Además, con el objetivo de asegurar la presencia del poder público en las comunidades, los *POUSOS* se articulan con las entidades responsables de la recogida de basuras, instalación y mantenimiento de la red eléctrica, suministro de agua y otros servicios públicos. Hay actualmente 61 áreas de favelas beneficiadas con equipos *POUSO*, en las que viven cerca de 250.000 personas. En julio del 2007 el equipo *POUSO* contaba con 17 arquitectos o ingenieros, 13 asistentes sociales y 27 agentes comunitarios.

Lecciones y Enseñanzas del Programa Favela-Bairro

El *Programa Favela-Bairro* innovó al pensar la práctica urbanística asociada a prácticas sociales aunque es revelador el hecho de que 200 escuelas primarias de los alumnos de las favelas han incorporado enseñanzas sobre el uso de espacios creados y las prácticas propias de los habitantes de una ciudad.

El *Favela-Bairro* tiene otras lecciones que impartir que es sobre el funcionamiento y constitución de la entidad gestora para administrar los “nuevos barrios” transformados

después de las obras. La nueva condición de barrio regenerado integralmente, aunque todavía su aspecto físico y morfológico aún no haya cambiado, la mera existencia de un poder ordenador del espacio público, el esfuerzo de lidiar con una realidad llena de contradicciones, contrastes y problemas, todavía deja esta fase del programa puesta a prueba.

Las voces críticas al *Programa Favela-Bairro* pueden tener razón en muchos de aquellos aspectos criticados. Más allá de la complejidad y de los problemas enfrentados por el programa a los largo de sus 15 años, hoy por hoy se puede asegurar que hay casi 500.000 habitantes de población de favelas que ha accedido mediante este programa a un "cierto" nivel de ciudadanía, y se han ejecutado 500 kms de redes de agua, 548 km de redes de alcantarillado para cloacas, 1,7 millones de metros cuadrado de nuevas calles, 6000 mil metros cuadrados de áreas de ocio y un abanico de diversos programas sociales añadidos. La dignidad ciudadana es hoy patrimonio de estos espacios. Los accesos al resto de la ciudad, que rompen el gueto y permiten la entrada de otros ciudadanos, de ambulancias, de bomberos, de policía. Las calles abiertas de dimensiones adecuadas, con aceras, arbolado, escaleras e iluminación pública, papeleras y buzones de correo. Calles pavimentadas donde hubo lodazales, basureros, con drenaje, cloacas, suministro de agua y electricidad, etc.; en definitiva, calle como cualquiera otra de la ciudad. Y un programa de acción social ejemplar para atender a todos los colectivos que viven en las favelas.

Y si comparamos el presupuesto de la primera fase del programa y sus efectos veremos que todo ello fue construido por el coste aproximado de una autopista urbana de 100 km o de uno de los grandes museos del primer mundo.

7. La ciudad de Belo Horizonte: El *Vila Viva*, la participación ciudadana y la regularización de la propiedad del suelo¹⁰

La ciudad de Belo Horizonte es la capital del Estado de Minas Gerais, y es económicamente la tercera capital del Brasil. Hoy, de acuerdo con los últimos datos censales del IBGE, es la sexta en la clasificación de población, con 2,5 millones de habitantes en un área de 335 km². Belo Horizonte es una de las primeras ciudades planeadas en el Brasil, fue trazada por Aarão Reis en 1897, con la previsión del desarrollo en el interior de su trama urbana para 400 mil habitantes, fue inicialmente rodeada por una avenida de circunvalación (*Avenida do Contorno*).

Belo Horizonte, como capital de un Estado económicamente potente, tuvo un movimiento demográfico considerablemente alto: los datos de la encuesta del IBGE

mostraron que desde la segunda mitad del siglo XX, la población de la ciudad creció en proporciones muy superiores a la gran mayoría de las otras capitales. El proceso de migración de los pobres hacia Belo Horizonte siguió las mismas pautas que en todas las ciudades brasileñas: búsqueda por empleo y vivienda con migrantes terminando por ocupar las áreas más cercanas al centro: montes, áreas de preservación ambiental y otros lugares inapropiados para la vivienda, configurando la situación de invasores en situación de irregularidad legal.

La ocupación desordenada causó una gran transformación en la ciudad en las últimas cinco décadas y así aparecieron varios asentamientos ocupando áreas con riesgos geológicos, a la vez que la mayoría de estos están sobre cerros y montes. O sea, en la parte exterior de la *Avenida de Contorno*, las favelas y grandes agrupaciones empezaron a formarse, albergando 20% de la población de Belo Horizonte, cerca de 400 mil personas en 180 favelas.

De hecho, según Edesio Fernandes (2003) Belo Horizonte fue una ciudad pionera al proponer un programa urbanístico e social de regularización de favelas, fruto también de luchas sociales y de la evolución de los derechos de las comunidades de vivir en sus favelas. Así en 1983 la ley que creó el "*Pro Favela*", según este autor, introdujo una fórmula original combinando la identificación y la demarcación de favelas como áreas residenciales para fines de vivienda social, inicialmente denominadas "sectores especiales", en el contexto del *zoning* municipal; la definición de normas urbanísticas específicas de uso, de parcelación y de ocupación del suelo en tales áreas; y la creación de mecanismos político-institucionales de gestión participativa en los programas de regularización (Fernandes, 2003, 144).

A pesar de los esfuerzos del citado programa, hasta hace poco tiempo, la mayor parte de las poblaciones en favelas vivía bajo mínimos respecto a los servicios públicos. Prácticamente estas áreas no eran atendidas por agencias de suministro de agua, colecta del sistema de cloacas, drenaje público urbano, colecta de residuos sólidos; equipamiento educativos, culturales, ni tampoco tenían acceso a centros de salud pública.

En los primeros años de la última década, los gobiernos democráticos populares instauraron un modelo de administración más participativa que culminó con la creación, en 1994, del Sistema Municipal de Vivienda que define la vivienda como "la residencia insertada en un contexto urbano, con infraestructura, servicios y equipos urbanos básicos". Las directrices generales de las políticas de vivienda establecen, de forma general, la promoción del acceso a la tierra y a la vivienda digna a los habitantes de la

ciudad; la actuación a través de procesos democráticos en la formulación e implantación de la política habitacional; el fomento del uso de procesos tecnológicos que garantizan una vivienda de calidad a bajo coste; propiciar métodos de actuación que favorezcan la creación de trabajo y renta.

En este contexto, el Poder Municipal empezó a trabajar más intensamente en estas áreas informales, definidas como *Zonas Especial de Interés Social (ZEIS)*. Fueron demarcadas todas las áreas con riesgos geológicos y geotécnicos, calles públicas y ocupación de áreas verdes, y anotado el déficit real de viviendas.

La nueva coyuntura política, por otro lado, propició trabajar bajo la fórmula del *Presupuesto Participativo* (la cual Porto Alegre sirvió de ejemplo), un método de trabajo que hace posible a las comunidades solicitar y definir, organizadamente, los recursos y las pautas necesarias para la mejora de las condiciones de vida en estos asentamientos.

Vale destacar el funcionamiento del organigrama municipal sobre la cuestión de la vivienda. Un Consejo Municipal, formado por grupos representantes de movimientos públicos, privados y populares, establece y amplía el debate entre las entidades que actúan en esa cuestión de la vivienda. El *Fondo Municipal de Vivienda Popular* gestiona los recursos financieros destinados a la vivienda popular. Por otro lado, los departamentos más ejecutivos son la Secretaría Municipal de Vivienda, responsable por la política de viviendas que, entre otras actividades es responsable para estimar el déficit cuantitativo y establecer programas de oferta de unidades de vivienda, mientras la *Compañía Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL)* se ocupa de la promoción de viviendas en procesos de urbanización sobre los asentamientos existentes.

El brazo ejecutivo del sistema de la política municipal de vivienda, mencionado anteriormente, la *URBEL* tiene su actuación prioritaria en la urbanización de las favelas, un proceso a ser realizado de manera progresiva, tratando de mejorar la calidad de vida, reducir el déficit cualitativo municipal a través de una acción planeada y organizada con la participación de la comunidad. Otras responsabilidades de esa compañía incluyen la administración de las áreas de riesgo geológico y geotécnico; control del uso y ocupación del suelo; remoción y realojo de viviendas; etc.

El *Programa Vila Viva* está inserido en las políticas de vivienda del municipio que prevé intervenciones de carácter estructural en la ciudad informal de las favelas. Desde 1998, había sido establecido un método para organizar las intervenciones en las favelas. Tal método se basa en que todas las favelas deberían contar con un *Plan Global Específico (PGE)* a ser elaborado por la *URBEL*. Entretanto, la primera etapa para conquistar el *PGE* exigía la participación de los representantes de las favelas en los

"Encuentros para el Presupuesto Participativo", siendo un requisito previo para la aprobación de cualquier plan o proyecto posterior.

Las premisas básicas adoptadas en la implantación de los programas de regeneración urbana consideran, de manera irrevocable, que:

- las favelas son parte de la estructura de la ciudad;
- las favelas, a pesar de presentar modelos edificatorios muy pobres, pueden transformarse en un asentamiento habitacional satisfactorio;
- la urbanización y la regularización agraria deben ser planeadas y implantadas de una manera articulada e integrada.

El caso del Aglomerado da Serra

El *Aglomerado da Serra* es la mayor conjunto de asentamientos informales de la Región Metropolitana de Belo Horizonte, ubicado en la zona sur de la ciudad. Es constituido por seis favelas, con una población de 46.086 habitantes, viviendo en un área de 150,90 ha. Hay 13.500, aproximadamente, con un promedio de renta per cápita entre de los 5 a 130 dólares y un índice de analfabetismo alrededor de los 24%. Además, respecto a los aspectos físicos y geográficos, la agrupación se caracteriza por una ocupación desordenada e irregular, junto a las nacientes y arroyos, áreas de riesgo asociada a altas declividades, presentando graves problemas ambientales, sistema viario precario y bajísimos índices de saneamiento.

Las comunidades del *Aglomerado da Serra*, juntas, conquistaron en el *Presupuesto Participativo de 1999 el Plan Global Específico* y, en un esfuerzo inédito y ejemplar, el Municipio de Belo Horizonte asignó recursos para la implantación del plan para toda área del *Aglomerado da Serra*. El *Programa Vila Viva*, inicialmente creado para esta área, fue implantado posteriormente en otras cuatro grandes asentamientos de la ciudad: *Morro das Pedras, Taquaril, Pedreira Prado Lopes y Vila São José*.

El proyecto fue elaborado en siete líneas de acción formando una intervención de carácter estructural e integrado. Cada una de estas líneas enfoca un área de actuación que son: reestructuración urbanística; implantación del sistema viario; recalificación ambiental; mejora y reestructuración del sistema de saneamiento; regularización agraria y desarrollo socio-organizacional.

Con relación a las intervenciones físicas, fueron realizadas varias acciones promoviendo la mejora de las condiciones urbanas locales, así como, permitiendo el acceso a los servicios públicos. El ensanchamiento de las calles es un trabajo que busca la mejora del tráfico y del acceso a la favela. La urbanización de las callejuelas dónde

están construyendo las veredas, los sistemas de drenaje, cloacas y contenciones en aproximadamente 10 Km en tres favelas. La colecta del sistema de cloacas en seis favelas que tendrán su cloaca drenada por la *Compañía Oficial Estatal de Alcantarillado*.

La construcción de parques, tales como: *Parque Cardoso*, *Parque 3ª Agua*, *Parque 2ª Agua*, *Parque 1ª Agua* y *Parque Pocinho*, recibirán saneamiento y mantendrán lecho original, una vez que la cloaca sea retirada. Los parques estarán cercados, iluminados y con equipos para la práctica de deportes, entretenimiento y cultura. Un centro de deportes también fue creado con la construcción de un estadio de fútbol con 6.000 plazas y toda la infraestructura que posibilita atender la población con entretenimiento y deportes. Además la regeneración de las favelas contó con la erradicación de áreas con riesgo geológico-geotécnico.

La reestructuración urbanística está enfocada en la integración física y social a través de un sistema de vías de integración y unión de las favelas al barrio formal objetivando superar las barreras simbólicas, creando nuevas referencias y reforzando las identidades locales (áreas residenciales, entretenimiento y plazas) en los límites con los barrios y entre éstos y las favelas para la implantación de un sistema de vías en las calles abiertas del *Aglomerado da Serra*, vías colectivas interiores, locales y de peatones. La diversidad de intervenciones abarca la recuperación ambiental y urbana que se inicia por la reestructuración de las calles y cloacas, las construcciones de nuevas moradas, la remoción de las familias de las áreas de riesgo, la implantación de parques lineales y equipos de entretenimiento y la regularización agraria. Esto también abarca las acciones de desarrollo de la comunidad, la creación de cooperativas de trabajo y renta y las actividades de educación ambiental y sanitaria.

Otra acción es la recalificación ambiental con medidas para reducir la densidad de la población, recuperando las *florestas ciliares* (florestas que se desarrollan a lo largo de los márgenes de los ríos), completando la implantación de barreras para detener las inundaciones, la ampliación del parque local (*Parque das Mangabeiras*) y la creación de cinco parques lineales.

Un enfoque importante de acción del proyecto es la ampliación del sistema de refuerzo de la limpieza urbana que intensifica la colecta de residuos sólidos, el proceso de drenaje que privilegiará el flujo natural de las aguas y la limpieza de las calles, la educación ambiental, enfocando el cambio de las actitudes individuales y de los grupos, el aumento de la red de abastecimiento de agua y la unificación de la colecta y tratamiento de la cloaca.

Con respecto a la reestructuración del sistema de viviendas, el proyecto prevé la remoción de 2.251 familias, de las cuales 1.106 serán reembolsadas con dinero o con la adquisición de la vivienda y otras 1.145 serán realojadas en el área de los edificios de apartamentos construidos por el Programa. Este número representa aproximadamente 17% de la población del *Aglomerado da Serra* que será erradicada de las áreas de riesgo y realojada en los nuevos edificios. Con esta reestructuración habrá un proceso de regularización de la tenencia de los solares, con procesos de escritura de la propiedad.

Las acciones de desarrollo socio-organizacional objetivan la difusión del proyecto a través del acompañamiento social por equipos especializados en todas sus fases de implantación y garantizando la participación directa de la comunidad en ellas. La metodología de participación utilizada por el ayuntamiento previene la formación de *Grupos de Referencia (GR)* escogidos con este fin, siendo precedido de actividades de capacitación y de mucho debate entre los involucrados, garantizando la participación popular y contribuyendo para la conquista y consolidación de la ciudadanía de los habitantes de las áreas de especial interés social.

Estas acciones van dirigidas a los programas de realojo de las familias en los edificios de apartamentos construidos hasta los programas educativos, sanitarios y ambientales, enfocando en la gestión participativa, preservación, uso y conservación de los equipamientos (deportivos, de ocio, entretenimiento y cultura), del sistema de cloacas, drenaje y de las obras de urbanización (pavimentación, contenciones, parques).

Además, los programas sociales buscan también la gestión participativa en los aspectos de salud pública (colecta de basura, limpieza, animales, agua). Un programa de calificación profesional ayuda en el diagnóstico de las demandas y potenciales de las comunidades del *Aglomerado da Serra*, promueve la inclusión social de los grupos participantes en los proyectos para generar trabajo y renta viables y estimular la práctica de la ciudadanía que califica los grupos participantes.

El coste total fue estimado en 180 millones de Reales (aproximadamente 60 millones de dólares). La financiación del proyecto por el *Banco Nacional de Desarrollo (BNDES)* y los recursos del *Presupuesto General de la Unión (OGU)/Caja Federal de Ahorros*, fue de, aproximadamente, 75 millones de Reales y el Municipio de Belo Horizonte financió la parte restante a través del presupuesto municipal y del *Programa de Ciudadanía de Belo Horizonte*.

Lecciones y Enseñanzas del Programa Vila Viva – Aglomerado da Serra

Por ser una intervención de estructuración, enfocada en una acción amplia e integrada, que los beneficios esperados abarcan una multiplicidad de resultados, sea en la urbanización implantando la infraestructura necesaria y completando el saneamiento básico, sea en la regularización de la tenencia de la tierra como fundamental para el desarrollo de las condiciones sociales. La reducción de la propagación de enfermedades por el agua, la eliminación de la contaminación de los receptores de cursos de agua, la mejora de la accesibilidad y de la seguridad pública. En definitiva, la mejora de las condiciones de habitabilidad y del acceso al mercado de trabajo fueron propiciadas a partir de las intervenciones del programa.

Uno de los importantes logros del *Vila Viva* está en la premisa metodológica del trabajo social desarrollado a partir de la participación popular, desde el momento de la conquista por las comunidades de favelas, a través de sus representantes, al *Plan Global Específico*, a través del *Presupuesto Participativo*, hasta su conclusión y, posteriormente, en la elaboración de los proyectos y en la ejecución de las intervenciones propuestas.

En realidad, las acciones del Programa van más allá de los límites geográficos del asentamiento, tienen consecuencias en toda la metrópoli y son un modelo de intervención para otras comunidades de favelas o en situación precaria, informal. El *Vila Viva* se origina en el concepto urbano moderno que integra las áreas ocupadas desordenadamente a la ciudad formal, al mismo tiempo que es parte de la directriz del gobierno donde sucede la inversión de las prioridades, permitiendo, así, la inclusión social y la afirmación de la ciudadanía de una gran parte de los habitantes. Un nuevo horizonte se avecina para aquellos que viven en situación de pobreza y marginalidad en Belo Horizonte.

8. Conclusiones

Los tres casos de estudio mencionados permiten también reflexionar sobre las intervenciones o proyectos de regeneración de barrios precarios en otros contextos; para diagnósticos de mismos problemas: ¿Se aportarán las mismas soluciones?, la metodología de aproximación al problema ha sido útil en los tres casos porque ayuda a fijar los mecanismos de participación y la metodología de intervención en otros análogos.

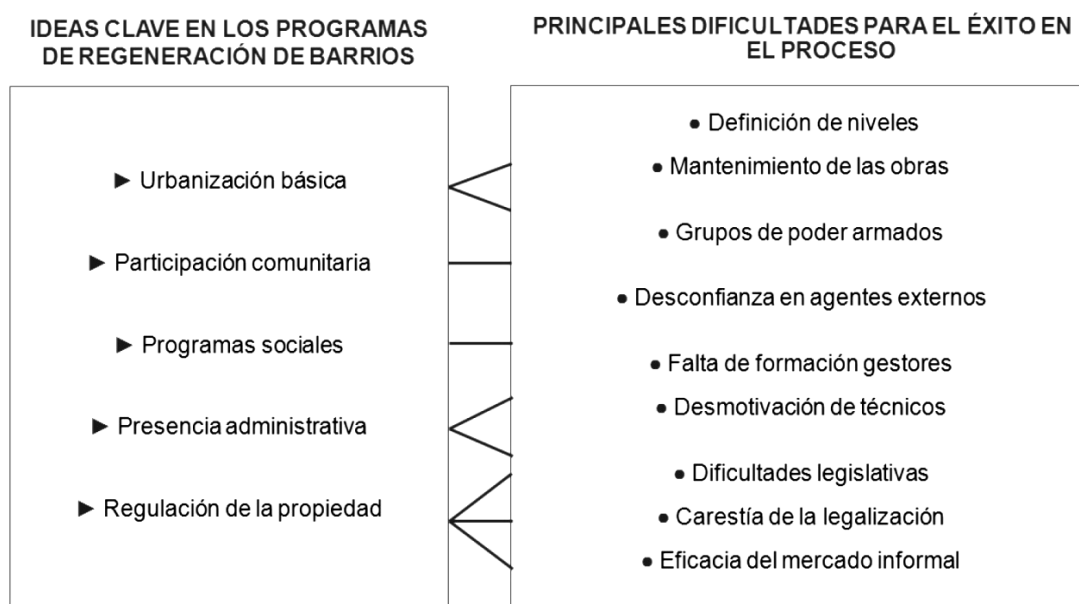
Los tres casos abordados en esta comunicación tenían las mismas prioridades, y aunque con problemáticas diferenciadas, partían del objetivo común de que las ciudades solamente se tornarán sostenibles a partir de la disseminación generalizada de la infraestructura y de los servicios públicos básicos para la vida humana, además de

entender que la renta percibida a través de la normalización del barrio es un instrumento elemental de despegue de la pobreza.

Puede aducirse que la urbanización no ha sido todo en esos procesos, que se han complementado con operaciones (difíciles) de titularización de la propiedad, de formación e impulso al empleo, de programas sociales e, incluso, de programas de vivienda pública para realojo de población ubicada en áreas de riesgo. Pero, lo cierto es que sin calle no hay dirección postal, que es condición de acceso a un empleo regular y a los censos de uso de los servicios públicos, que sin accesibilidad de los servicios a la zona no hay transporte, ni seguridad ciudadana, que sin abastecimiento de agua de calidad no hay salud, que sin energía no hay posibilidad de conexión con otras actividades urbanas, y que, en suma, sin espacio público, no hay integración social.

En segundo lugar, se extrae una enseñanza importante: que más allá de lo que diga la "dictadura" de las compañías de servicios y de sus normativas técnicas, son posibles muchos grados de urbanización; soluciones primarias pero satisfactorias, más baratas de construcción, que irán volviéndose más complejas con el desarrollo económico y social. Porque la ciudad es acumulación y gradualidad; enseñanza de la ciudad formal que hasta ahora no se había extrapolado a la informal.

Y, finalmente, que la simple producción de espacio público, de calles y plazas análogas a las que disponen otros ciudadanos, confiere dignidad social y da sentido de pertenecía a una comunidad.



Notas

¹ Trabajo basado en las estimaciones obtenidas en los estudios de 2003 de *UN Habitat, The challenge of slums*.

² Mi participación en el *Programa Favela-Bairro* se dio en el periodo de 1994 a 2000, cuando ocupé la dirección de proyectos y la presidencia del *Instituto Municipal de Urbanismo* de Rio de Janeiro (*IPLANRIO*, después *Instituto Pereira Passos*) órgano del Área "macro" de desarrollo urbano coordinado por los Secretarios Municipal de Urbanismo, Luiz Paulo Conde y de Vivienda, Sergio Magalhães.

³ A lo largo de este texto todas las citaciones de textos originales en portugués o inglés fueron traducidas por la autora.

⁴ El texto sobre el *Programa Guarapiranga* está basado en el artículo de Elisabete França realizado para el Taller de Formación Técnica (*¿Para los mismos problemas, aportamos las mismas soluciones?*) promovido por *Metropolis* (Asociación Mundial de Grandes Metrópolis) realizado en Antananarivo el 2007 y publicado en CD Rom por *Metropolis* el 2008, bajo la coordinación de la Comisión de Regeneración de Barrios (C3).

⁵ El texto sobre el *Programa Favela-Bairro* está basado, en gran parte, en el artículo de Paulo Fernando Cavallieri realizado para el Taller de Formación Técnica (*¿Para los mismos problemas, aportamos las mismas soluciones?*) promovido por *Metropolis* (Asociación Mundial de Grandes Metrópolis) realizado en Antananarivo el 2007 y publicado en CD Rom por *Metropolis* el 2008, bajo la coordinación de la Comisión de Regeneración de Barrios (C3).

⁶ Sobre el *Programa Favela-Bairro* véase las siguientes publicaciones de la *Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Secretaria Municipal de Habitação*. "Cidade Inteira: A política habitacional da cidade do Rio de Janeiro" (incluye los programas *Favela-Bairro*, *Bairrinho* y *Grandes Favelas*), año 1999; o "Favela-Bairro, dez anos integrando a cidade", año 2003.

⁷ Esta sección se basa en el texto que entonces elaboró la dirección del *Programa Favela Bairro* en colaboración con su equipo de políticas sociales. Véase Petersen, M. L.; Silva, E. S; Xavier, M. J. P.; Jouan, S. P. "Metodologia de participação comunitária no Programa Favela-Bairro", 1997.

⁸ Para obtener más información sobre el programa de desarrollo social en las favelas de Rio de Janeiro se puede consultar la página web de la *Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) de la Prefeitura de Rio de Janeiro*.

⁹ Para obtener más información sobre el programa *POUSO* se puede consultar la página web de la *Secretaria Municipal de Urbanismo de la Prefeitura de Rio de Janeiro*, o también el cuestionario específico sobre el *POUSO*, perteneciente a la Comisión de Trabajo (C3) de Regeneración Integral de Barrios, acometida en el período 2005-2008 en *Metropolis* (Asociación Mundial de Grande Metrópolis).

¹⁰ El texto sobre el *Programa Vila Viva* fue basado en el artículo de realizado por Hécio Martins Borges y Claudius Vinícius Leite Pereira, este último Director Presidente de la *URBEL – Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte*, para el Taller de Formación Técnica *La Regeneración Integral de Barrios Informales ¿Para los mismos problemas, aportamos las mismas soluciones?* promovido por *Metropolis* (Asociación Mundial de Grandes

Metrópolis), realizado en Antananarivo el 2007 y publicado en CD Rom por *Metropolis* el 2008, bajo la coordinación de la Comisión de Regeneración de Barrios (C3).

Referencias Bibliográficas

Abramo, Pedro (org.). (2003). "A Cidade da Informalidade". *O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sete Letras.

Andreatta, Verena. (1884). "Some ideas concerning the updating and rationalisation of the 'Cadastro de Favelas' –slums and squatter settlements'survey of Rio de Janeiro City". Report nº 1075 44th ICHPB. Rotterdam.

Andreatta, Verena. (2002). "Ciudades Hechas a Mano". Catálogo de la Exposición de Sur a Norte. Ciudades y medio ambiente en América Latina, España y Portugal. Madrid: La Casa Encendida. Véase web: habitat.aq.upm.es/boletin/n23/avand.html

Bonduki, Nabil. (1992). "Habitação e Autogestão". *Construindo Territórios de Utopia*. Rio de Janeiro: Fase.

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

Busquets, J. (1999). "La urbanización marginal". Barcelona: Edicions UPC.

Cavallieri, Fernando. (2003). "Favela-Bairro: integração de áreas informais no Rio de Janeiro".

Conde, LP; Magalhães, S. (2004). "Favela-Bairro: uma outra história da cidade do Rio de Janeiro". Rio de Janeiro: Vivercidades.

Davis, Mike. (2006). "Planeta Favela". São Paulo: Ed. Boitempo.

Fernandes, Edésio (2003). "Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de Favelas no Brasil." In: "A Cidade da Informalidade. O desafio das cidades latino-americanas". Pedro Abramo (org). Rio de Janeiro: Livraria Sete Letras.

França, Elisabete (coord.). (2000). "Guarapiranga: recuperação urbana e ambiental no Município de São Paulo". São Paulo: M.Carrilho Arquitetos.

França, E.; Santos, Maria Teresa D. (coord.) (2008). "Urbanização de Favelas. A experiencia de São Paulo". São Paulo: Secretaria Municipal de Habitação/Marcos Boldarini.

Herce, Manuel (ed.) y Magrinyà, Francesc. (2002). "La Ingeniería en la evolución de la urbanística". Barcelona: Edicions UPC.

Herce, Manuel. (2002). "La urbanización como soporte acumulado de la construcción de la ciudad" (*capítulo 1*). In: Herce, Manuel y Miró, Joan. "El soporte infraestructural de la ciudad". Barcelona: Edicions UPC.

Lucarelli, F., Duarte, C .F., Sciarretta, M. (2008). "Favela&Cidade". Nápoles: Giannini Editore.

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

Magalhães, Sergio. (2007). "A cidade na incerteza: Ruptura e contigüidade em urbanismo". Rio de Janeiro: Viana & Mosley/Proureb.

Magrinyà, F.; Michelutti E. (2006). "Los mecanismos de interacción entre la cooperación internacional y la gobernanza local en Rio de Janeiro (Brasil) y en Yaoundé (Camerún)". 7th N-Aerus Conference. Darmstadt. Germany. Véase web: <http://www.naerus.net/sat/workshops/2006/papers.htm>

Montaner, J. M. (2008). "Sistemas arquitectónicos contemporáneos". Barcelona: Editor Gustavo Gili.

Pasternak Taschner (2003). "O Brasil e suas favelas". In: "A Cidade da Informalidade. O desafio das cidades latino-americanas". Pedro Abramo (org). Rio de Janeiro: Livraria Sete Letras.

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

Salas, J. (2005). "Mejora de barrios precarios en Latino América". Bogotá: Escala.

Silva, Maria Lais Pereira da (2005). "Favelas Cariocas, 1930-1964". Rio de Janeiro: Contraponto.

Urani, André. "Trilhas para o Rio: do reconhecimento da queda à reinvenção do futuro". Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

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).

www.metropolis.org (Asociación Mundial de Grandes Metrópolis) ofrece informaciones sobre más de 100 ciudades con más de un millón de habitantes. Ver específicamente los cuestionarios de la Comisión 3 de Regeneración Integral de Barrios del período 2005-2008.

www.rio.rj.gov.br (Portal web de la *Prefeitura de Rio de Janeiro*).