

JORGE FIORI

ELISABETH RILEY

RONALDO RAMÍREZ<sup>[1]</sup>

## MEJORAMIENTO FÍSICO E INTEGRACIÓN SOCIAL EN RÍO DE JANEIRO: EL CASO *FAVELA BAIRRO*<sup>[2]</sup>

Los autores son profesores e investigadores del Development Planning Unit (DPU), del University College London.

**RESUMEN.** *Favela Bairro* es el programa de mayor escala de implementación en asentamientos marginales de Latinoamérica. Ganó reconocimiento internacional como un ejemplo de la nueva generación de programas de mejoramiento de vivienda y medio ambiente con el objetivo principal de reducir la pobreza urbana y la exclusión social. Este artículo, basado en investigaciones realizadas por los autores, examina los conceptos centrales que informaron a *Favela Bairro* y las formas en como fueron operacionalizados.<sup>[3]</sup> El estudio fue realizado a partir de la identificación de siete características que distinguen a esta generación emergente de políticas de vivienda y mejoramiento. El artículo argumenta que los procesos de participación y democratización son centrales para que esta nueva generación de iniciativas para la reducción de la pobreza puedan conseguir un impacto sustantivo en su escala y sean duraderos en el tiempo. De todas maneras, como se demostró en el caso de *Favela Bairro*, permanece extremadamente problemático para el gobierno implementar proyectos que devuelvan significativamente el poder de decisión a las comunidades de pobres urbanos y, aun más difícil, la institucionalización de mecanismos de participación de la sociedad civil como una parte central de la reforma y de la democratización del estado.

**ABSTRACT.** FISICAL UPGRADING AND SOCIAL INTEGRATION IN RIO DE JANEIRO: The case of Favela Barrio.

*Favela Bairro* is the largest-scale squatter settlement upgrading programmed implemented in Latin America. It has gained international recognition as an example of a new generation of housing and environmental upgrading programmers aiming at the reduction of urban poverty and social exclusion. Based on research carried out by the authors, the article examines the central concepts, which have informed *Favela Bairro* and the ways in which they were operationalised. The examination is conducted in the light of seven policy characteristics, which the authors have identified as typifying an emerging new generation of housing and upgrading policies. The article argues that processes of participation and democratization are central if the latest generation of poverty reduction initiatives is to have an impact, which is both substantive in scale and lasting in time. Yet, as demonstrated in the case of *Favela Bairro*, it remains extremely problematic for governments to implement projects which devolve significant decision-making powers to poor urban communities and, even more difficult, to institutionalize mechanisms for civil society participation as a central part of state reform and democratization.

### INTRODUCCIÓN

En Río de Janeiro, las *favelas* (asentamientos marginales) fueron reconocidas desde hace tiempo como una de las manifestaciones más visibles de la pobreza en la ciudad y como un símbolo de las diferencias que existe entre los ricos y los pobres. Las *favelas* son parte del panorama de la ciudad

desde hace más de 100 años y han sido el tema de numerosas políticas, programas y proyectos que variadamente buscaron erradicarlas o asimilarlas a la trama física de la ciudad (ver, por ejemplo, Baumann Burgos, 1998). Ninguna de estas iniciativas lo ha logrado, y mientras el nivel de pobreza, desigualdad y violencia relacionada a las drogas creció durante las dos últimas décadas, la división entre las *favelas* y el resto de la ciudad también se incrementó. Aunque las *favelas* de Río de Janeiro no siempre están habitadas solamente por los más pobres de la ciudad, sus residentes igualmente sufren los bajos estándares en los servicios e infraestructuras, salud, asistencia escolar, estigmatización social, violencia, empleos inseguros, y salarios bajos e inestables (Gilbert, 1995). Es en este contexto que el Gobierno Municipal de Río de Janeiro en 1994 lanzó el programa de mejoramiento *Favela Bairro*, con el objetivo principal de proveer las condiciones necesarias que permitirían a las *favelas* transformarse en barrios de la ciudad (SMH, 1995b). El programa de *Favela Bairro* es uno de tantos programas que componen la política de vivienda de la ciudad, pero de todos ellos es el que más recursos posee, es el de mayor escala y el de mayor perfil político. El objetivo principal es mejorar todas las *favelas* de tamaño medio de este municipio (de entre 500 y 2.500 viviendas cada una), lo que representa a casi un tercio de todas las *favelas* de Río, ya que comprende a alrededor del 60% de la población total de las *favelas* de la ciudad (SMH, 1999a).

Todos los proyectos de *Favela Bairro* tienen un gran número de componentes básicos, que lo hacen uno de los programas de mejoramiento de gran escala más comprensivo y ambicioso del tercer mundo. Los mismos incluyen: la instalación y mejoramiento de la infraestructura de agua y cloaca, redes de electricidad pública y doméstica; reforestación; apertura y pavimentación de calles, plazas y veredas; eliminación de peligros naturales; construcción de nuevas viviendas para el re-aseñamiento esencial; establecimiento de un sistema de recolección de residuos; comienzo de la gestión de regularización de la tenencia de la tierra; construcción y reforma de edificios para jardines de infantes, centros comunales y talleres de generación de empleo y capacitación; construcción y puesta en marcha de nuevos espacios deportivos y de entretenimiento; construcción de establecimientos comerciales (kioscos); y construcción y puesta en marcha de centros de consulta social y urbana.

Internacionalmente, *Favela Bairro* está recibiendo considerable atención y reconocimiento como ejemplo de programa de mejoramiento con el objetivo de reducir la pobreza urbana. Por supuesto que las iniciativas gubernamentales para reducir la pobreza están lejos de ser nuevas, pero lo que en este programa es diferente es la escala de la iniciativa, la ambición de sus objetivos, su complejidad institucional y su contenido político. Semejante iniciativa refleja la prioridad que la reducción de la pobreza recibe de los que toman decisiones políticas, de las agencias internacionales, ONGs, y comunidades.

Mientras que en los 80' y principio de los 90' la pobreza se encontraba totalmente ausente de las agendas políticas en el ámbito nacional e internacional, a partir de mediados de los 90' su reducción se ha convertido en la prioridad máxima de organizaciones como el Banco Mundial, agencias de Naciones Unidas, y otros bancos de fomento al desarrollo. Este resurgente interés se debe al crecimiento de la pobreza y la desigualdad con relación a las décadas anteriores, siendo que gran parte de los debates se centran en el impacto adverso de las políticas de ajuste estructural. Con la producción de una extensa literatura sobre los conceptos de la pobreza (ver por ejemplo: Amis, 1995; Chambers, 1997; Jones, 1999; y Wratten, 1995), se viene argumentando que ella significa mucho más que bajos ingresos y que también incluye factores como salud, mal acceso a servicios esenciales, vulnerabilidad e inseguridad. De acuerdo con el Foro Internacional de Pobreza Urbana (1998), la pobreza se entiende como un proceso multidimensional, en la que ella es afectada por las condiciones culturales, interpretada subjetivamente por la gente que la padece, vivida de diferentes maneras de acuerdo al género, la edad, el origen étnico y la capacidad que se dispone e incluyendo diferentes formas de consumo que escapan a las consideraciones de ingreso y al concepto de línea de pobreza.

Adicionado al mejor entendimiento cualitativo de la pobreza, pareciera que también hay un consenso sobre lo que debería hacerse para reducirla y mientras hay poco interés en saber las causas de la pobreza, hay en cambio un consenso general de la necesidad de un crecimiento económico, la reforma de marcos legislativos, la descentralización y reforma de los gobiernos, e inversiones en salud, educación e infraestructura sanitaria.

Esta creciente convergencia se está haciendo cada vez más evidente en documentos de políticas gubernamentales y en las agendas y estrategias de las agencias internacionales. Esta misma

tendencia esta comenzando a emerger en el área de vivienda. La vivienda –en su multidimensionalidad y su relación de larga data establecida con la salud, la seguridad personal, la generación de empleo, la productividad, los logros educacionales, etc.– es, de nuevo, reconocida como jugando un rol importante en la lucha contra la pobreza. A través de un análisis revisión de la literatura sobre la pobreza urbana y sobre política social urbana, y a través de una revisión de los programas y practicas que tipifican la propuesta de políticas de vivienda actuales, hemos identificado algunos de los elementos que parecieron ser esenciales en las políticas para la reducción de la pobreza.

## HACIA UN MARCO ANALÍTICO Y PROPOSITIVO

Se identificaron siete elementos de las políticas como parte de un marco de análisis.

- n El primero deriva de la literatura sobre la naturaleza y concepto de la pobreza. Es el reconocimiento de que la pobreza es un fenómeno complejo y multifacético, vivido de diferente manera por diferentes personas, y significa mucho más que un bajo ingreso. En consecuencia, también se ha reconocido la necesidad de desagregar a los pobres. “Los pobres” como categoría no debería ser vista como algo homogéneo y, además, algunos grupos necesitan ser considerados de manera especial y separada, como por ejemplo las mujeres y los niños, que son frecuentemente más vulnerables a la pobreza.
- n El segundo se refiere a la multisectorialidad en el ámbito de los proyectos y de las políticas, una característica esencial de las agendas emergentes en su búsqueda por tratar en forma coordinada y eficiente la multidimensionalidad de la pobreza.
- n El tercero es el tema de que la escala de la necesidad social requiere una acción a la escala de la ciudad. Ambas están mutuamente condicionadas. Se trata de que los proyectos sean implementados a una escala tal que vengan a tener un impacto en la ciudad como un todo, actuando como instrumento de conexión física a la vez que de reducción de las desigualdades y disparidades entre los barrios ricos y pobres.
- n El cuarto es el resurgimiento del interés en el diseño, especialmente de los espacios públicos y urbanos, enfatizando la importancia del buen diseño y de una arquitectura urbana de calidad, como un vehículo para la integración social y física.
- n El quinto está dado por el concepto de asociación público–privada, promoviendo las ventajas de eficiencia y de costo de incluir empresas privadas en el planeamiento, implementación, financiación y mantenimiento de la infraestructura y los servicios a los pobres.
- n El sexto elemento es el de la reforma del estado, remarcando la necesidad de la descentralización gubernamental, la reforma fiscal y la reforma del marco legislativo, con vistas a crear un gobierno más eficiente y transparente, con una legislación urbana menos complicada y contradictoria.
- n El último elemento y, tal vez, el de mayor reconocimiento en la experiencia internacional, se refiere a los temas de la participación ciudadana y de la democratización del estado local como componentes esenciales de cualquier iniciativa de reducción de la pobreza, acentuando la necesidad de dar a los pobres (y otros miembros de la sociedad civil) poderes reales de decidir. La participación, por lo tanto, no es más un medio para asegurar la eficiente ejecución de un proyecto sino que es un medio para fortalecer y llevar adelante la democratización del gobierno (local) para asegurar un cambio permanente y sostenible.

Ninguno de estos elementos de las políticas de vivienda y anti-pobreza es nuevo. Todos ellos presentan “novedades” ya familiares. Lo que sí es nuevo, es la combinación y el énfasis en la búsqueda por un ciclo virtuoso de relaciones sinérgicas que de forma continua condiciona a cada uno de estos componentes y por ende determina la calidad y extensión de las políticas. La validación

de estos elementos y de su interacción tiene el objetivo de proveer un cuadro conceptual para el análisis de experiencias como las de *Favela Bairro*, en tanto y cuanto tomar el ejemplo de este programa para reflexionar sobre las ambiciones y las ambigüedades de esta nueva generación de políticas emergentes, particularmente en cuanto a la problemática de la participación de la población y la democratización de las estructuras de decisiones y gerenciamiento de políticas. La hipótesis básica aquí sugerida – ella tampoco nueva – es que las políticas con objetivo de reducir la pobreza a gran escala y en forma sostenible deben ser implementadas en el contexto de reformas institucionales que continuamente fortalezcan los mecanismos de distribución del poder, la descentralización y la democratización. Esto es algo más que una decisión política, dependiendo de la fuerza de las organizaciones civiles y de los movimientos populares. Sin duda, los procesos de participación iniciados fuera de la esfera del estado son la piedra angular de las reformas institucionales. Son estos procesos que pueden posibilitar las relaciones sinérgicas antes mencionadas y ser reforzadas por ellas. La participación y la reforma institucional aparecen, de esta forma, como una condición y una expresión de las nuevas políticas y las nuevas sinergias, actuando como el punto de partida y de llegada en una lógica que es de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba.

Este marco, que es tanto analítico como propositivo, reconoce que las características específicas de cada componente principal de las políticas van a variar en el tiempo y el lugar, reflejando la importancia del contexto social, económico y político. Dada la sensibilidad política de los componentes, este marco también quiere enfatizar la complejidad del desarrollo y la implementación de estas propuestas de políticas anti-pobreza. El desafío reside en el hecho que las reformas institucionales y la democratización de las instituciones - corazón de esta nueva generación de políticas - son específicas al tiempo y contexto. Ellas son la materialización de relaciones concretas de poder y la expresión de circunstancias sociales y políticas específicas, contradictorias y conflictivas. De ahí la imposibilidad de la reproducción mecánica de estos procesos y estas políticas como un modelo, lo que estaría negando lo que caracteriza la nueva generación de políticas e ignoraría los factores que las hacen tanto necesarias como posibles. Lo que podemos argumentar es que hay ciertos parámetros y elementos que, en sus manifestaciones específicas, aparecen cada vez más en todos lados y debería ser parte de todo intento serio de combatir la pobreza, particularmente a través de las políticas urbanas y de vivienda. En vez de un modelo de política de nueva generación, lo que se sugiere aquí es una perspectiva metodológica que, enraizada y alentada por procesos de participación social concretos, que debería ser traducida a políticas específicas destinadas a contextos particulares.

#### POLÍTICAS DE VIVIENDAS Y *FAVELAS* EN RÍO DE JANEIRO DURANTE LOS 80' Y COMIENZO DE LOS 90'

Con las elecciones ganadas por el gobernador Leonel Brizola en el Estado de Río en 1982 se acentuaron las políticas populistas mediante programas masivos para construir escuelas y legalizar tenencias de lotes. Antes de esto, iniciativas de programas de viviendas no convencionales, solo se realizaban en pequeñas escala y como propuestas experimentales. El gobierno de Brizola lanzó una campaña masiva para instalar redes de agua y cloaca en todas las *favelas* de Río que benefició a 250.000 personas. Aún más ambicioso fue el programa de legalización de tenencia de tierras denominado "Cada familia un lote", que fue diseñado no solo para legalizar las *favelas*, sino también para mejorar un millón de lotes y subdivisiones ilegales que existían en todo el estado. Sin embargo, solamente se realizaron cerca de 23.000 gestiones (Araujo, 1988), y se completó solo el mejoramiento de dos *favelas*. Durante los 80', el gobierno municipal de Río también se encontraba activo en las *favelas*, a través del Departamento de Desarrollo Social Municipal (DDSM), fundado en 1979, específicamente para trabajar con la población de bajos recursos. En 1982 lanzaron el "Proyecto Mutirão" (Proyecto de Auto Ayuda), para ser implementado a través del trabajo de la comunidad, donde éstas debían hacer trabajo limitado de mejoramiento, especialmente de la infraestructura sanitaria. Además, el DDSM comenzó a construir y a gerenciar jardines de infantes en las *favelas* de Río y a trabajar asociado a la municipalidad en la recolección de basura (Comlurb) para establecer un sistema de remoción de desechos. Sin embargo, durante los 80', los programas para mejoramiento de las condiciones de las viviendas de los pobres de Río, sufrían de una administración ineficiente, paternalista, con conflictos políticos y con pocos recursos, reflejando décadas de regímenes militares y la fragmentación y marginalización de las políticas de vivienda que siguió al cierre del Banco Nacional de la Vivienda (BNH).

Durante los 80', el porcentaje de personas viviendo debajo de la línea de la pobreza en Río creció del 27.2% al 32.5%; Río se convirtió en la ciudad con mayor cantidad absoluta de personas pobres en Brasil, con una población de 3,64 millones, teniendo el mas alto índice de desigualdad, con el coeficiente de Gini de 0.673 en 1990 (Cardoso y Lago, 1993). Durante esta década, la población que vivía en las *favelas* de la periferia urbana, creció un 50.7% (Lago, 1992) y, además, hubo un marcado crecimiento en la violencia dentro y alrededor de las *favelas*, asociada con el tráfico ilegal de drogas y un estilo violento y represivo de las fuerzas policiales. Mientras tanto, el Movimiento Nacional para la Reforma Urbana estaba influyendo en la formulación de la nueva Constitución Federal de 1988. Para mejorar las condiciones de las viviendas se desarrollaron nuevos instrumentos legislativos y sobre todo, el gobierno local estableció un control sobre el uso de la tierra. En Río, el nuevo intendente tomó estos desafíos a través de un plan maestro y más tarde, un plan estratégico para la ciudad, reconociendo la necesidad de tener en cuenta los problemas de las viviendas de los pobres sin hacerlo a través de intervenciones localizadas, sino como parte de una estrategia de desarrollo urbano para toda la ciudad. Para conseguir este objetivo en 1993 se fundó el Departamento Municipal de la Vivienda (Secretaria Municipal de Habitação – SMH) con programas que legalizarían la subdivisión, entregarían títulos de lotes, alentarían el uso de los terrenos baldíos para las viviendas de bajo costo y para relocalizar a aquellos que se encontraban viviendo en áreas de riesgo natural, y mejorarían las *favelas* de la ciudad (SMH, 1993). En 1994 había en el municipio 661 *favelas*, en las que residían alrededor de un millón de personas (IBGE, 1994). Muchos de los empleados mas importantes que participaron en el desarrollo de la política de vivienda de la ciudad, comenzaron trabajando para el Departamento de Desarrollo Social Municipal (Secretaria Municipal de Desarrollo Social SMDS) y otras agencias municipales, usando su conocimiento de los problemas de las *favelas* en el diseño del programa de mejoramiento *Favela Bairro*. Previo a la creación de la SMH, un pequeño grupo de empleados de la municipalidad se reunía informalmente para discutir los elementos que deberían ser incluidos dentro de un proyecto modelo de mejoramiento multisectorial. En definitiva sus objetivos eran trabajar en una gran escala e ir mas allá de los límites y las partes de las propuestas que dominaron durante los 80' e incluir a una mayor cantidad de actores municipales. Debido a las actividades de este grupo, en el momento en que se estableció formalmente el Departamento de Vivienda, la política de vivienda para la ciudad de Río de Janeiro ya estaba en lo fundamental decidida, como así también el delineamiento del programa *Favela Bairro*.

## EL CONCEPTO DE POBREZA Y LOS POBRES EN *FAVELA BAIRRO*

El concepto de pobreza que el programa *Favela Bairro* maneja, mas allá de un entendimiento cuantitativo estrecho, refleja la mezcla compleja de las diferentes necesidades - privación económica, marginalidad cultural, exclusión física y social - que caracteriza las condiciones de vida de las *favelas* de Río. El crecimiento reciente tanto de la violencia urbana como de la pobreza acentuaron la estigmatización de las *favelas* de Río por los medios de comunicación de masa, en un momento en que se refuerza, por otra parte, la tendencia histórica de concentración de la pobreza en asentamiento identificados como "lugares para los pobres". Dada esa fuerte división entre los pobres y los que se encuentran en mejor posición económica que siempre caracterizó a la ciudad de Río, no sorprende a nadie que los objetivos de *Favela Bairro* se centren en conceptos de inclusión y exclusión social y física. De acuerdo con una opinión de un vocero calificado de la SMH, por ejemplo, *Favela Bairro* "...permite a la gente concretar sus sueños, dando a la gente la oportunidad de acceder a la ciudad y realizar, así, sus aspiraciones ... Esto esta relacionado con las necesidades inmediatas pero va mas allá al incorporar nuevos valores y permitir la construcción de nuevos ciudadanos."

A pesar de que los objetivos de *Favela Bairro* se constituían sobre la base de una visión de una ciudad integrada y sin desigualdades marcadas, entre los diversos actores del programa hay un escepticismo sobre la capacidad de que los proyectos puedan hacer realidad esa visión. Según los residentes de una de las *favelas* mejoradas, por ejemplo, su asentamiento "... esta ahora mas integrado físicamente con lo que lo rodea, pero siempre va a ser una *favela* para aquellos que viven afuera o adentro de ella. Va a tomar mucho tiempo para cambiar la visión de la comunidad y de como su identidad es percibida." Mientras el lenguaje que rodea al programa se refiere a los conceptos de ciudadanía, muchos entrevistados reconocieron que los residentes de las *favelas* solo serán ciudadanos si ellos pueden ejercer sus derechos, y esto será un largo y complejo proceso social y político donde se necesita formar nuevos valores y actitudes en todas las partes.

Aunque *Favela Bairro* se basa en un entendimiento de la pobreza como un fenómeno complejo social y cultural, sin ignorar totalmente su dimensión económica, el programa no muestra una preocupación explícita sobre cómo los pobres de diversos grupos experimentan las diferentes condiciones de la pobreza. El diseño original del programa no fue un producto de una investigación participativa sobre las condiciones y necesidades de los residentes de las *favelas*, e incluso no tuvo un proceso de consulta a la comunidad o los grupos no gubernamentales. En cambio, como se mencionó más arriba, *Favela Bairro* fue conformado con la experiencia de trabajo en las *favelas* de Río de un pequeño grupo de técnicos municipales que durante los 80' contactaron con la demanda de los residentes, donde éstas ponderaban por una mejor infraestructura sanitaria y servicios públicos. Estas demandas constituyeron las características básicas del programa de mejoramiento de *Favela Bairro*, y con cada proyecto compartían el deseo de concretar colectivamente las necesidades de los residentes de las *favelas* a través de la provisión de servicios e infraestructura colectiva. Como tal, *Favela Bairro* no apunta solo a aquellos que son los más vulnerables, y trata de entender las condiciones de su pobreza y atenderlas, sino que en cambio, trata a las *favelas* como fenómenos relativamente homogéneos.

La debilidad del componente social de *Favela Bairro* ha encontrado permanentes críticas en los entrevistados, que resaltan que el énfasis del mejoramiento físico ha dejado de lado, las variadas necesidades sociales, culturales y económicas de los residentes de las *favelas*. Además, mientras los entrevistados destacaron la importancia de mejorar las condiciones ambientales locales, han considerado como débil la capacidad de *Favela Bairro* de concretar los objetivos de mejorar el nivel de salario, el acceso a empleos, y el acceso a facilidades culturales. Por ejemplo, mientras el programa de generación de salarios y empleos de *Favela Bairro* fue, por un lado, percibido por la mayoría de los entrevistados como algo esencial y que generalmente trabajaba bien. Pero, afirmaban que estaban limitados por la falta de recursos y su incapacidad de considerar las causas estructurales del desempleo y bajos salarios a nivel de ciudad o nación. De acuerdo con Ricardo Gouvea, de la ONG Bento Rubião, "Todo hasta cierto punto reduce la pobreza, si uno le permite a una persona vender caramelos en una esquina entonces ustedes están reduciendo la pobreza de esa persona, pero esto no va a tener ningún tipo de impacto en lo estructural." De todas maneras, el fortalecimiento de las iniciativas de generación de empleos de *Favela Bairro* después de 1997 fue extensamente aclamado y la intención del Departamento de Empleo (SMTb) fue vista por los entrevistados como seria, pero su incapacidad para acrecentar los salarios y las oportunidades de empleo para algunos también fue ampliamente reconocida.

Mientras el programa *Favela Bairro* es más efectivo atendiendo las necesidades colectivas de servicios e infraestructuras de los residentes, esto no quiere decir que *Favela Bairro* no impactó en la reducción de la pobreza en las *favelas* donde se implementó. El programa provee, aunque en una escala insuficiente, jardines de infantes, proyectos para ancianos, analfabetos, y jóvenes, como así también empleo y oportunidades de empleo, y la infraestructura y los servicios básicos que instalan permiten dar respuestas a algunos de los problemas fundamentales que sufren los pobres. Todas estas mejoras apuntan a beneficios sociales evidentes.

Cuando se les preguntó a los entrevistados sobre la capacidad de *Favela Bairro* de atender a las familias que necesitaban mayor apoyo, había un amplio reconocimiento que sus recursos y sus objetivos principales buscaban atender las necesidades colectivas. Por ejemplo, un miembro del *Grupo dos 16* (organización de los líderes de las *favelas* participantes de la primera etapa del *Favela Bairro*), ha señalado que "Nos gustaría mucho que las necesidades individuales también se pudieran tener en cuenta, pero con la metodología de *Favela Bairro* que trata el contexto general, el propósito no es mejorar las circunstancias individuales, una casa particular o algo similar." Sin embargo, los jardines de infantes, centros comunitarios, equipamiento deportivo, cursos de capacitación y de lectura, cooperativas y kioscos son elementos que atienden las necesidades de grupos específicos. Para usufructuar de estos proyectos sociales los residentes tienen que cumplir con ciertos criterios establecidos por el nivel de necesidades que ellos poseen. La atención sobre la localización de recursos en grupos específicos es evidente, por ejemplo, en la oferta de lugares en los cursos de lectura básica para los analfabetos, o lugares en los jardines de infantes para los niños de familias con jefes mujeres. De acuerdo a las entrevistas con los residentes de las *favelas* y aquellos que trabajan en el ámbito de proyecto, la relocalización de familias de áreas de riesgo natural también

han favorecido a las familias mas pobres, las que tienden a asentarse en las áreas menos deseadas y mas riesgosas.

Atendiendo demandas históricas de infraestructuras y servicios básicos de los residentes de las *favelas* de Río, el programa se ocupa, de acuerdo con un residente de "...todo lo que los movimientos populares de las *favelas* siempre quisieron que se haga." Además, aunque *Favela Bairro* no prestó atención explícita a la comprensión de quienes son los más pobres, en la practica, atiende a las necesidades de algunos de los grupos más vulnerables que viven en las *favelas* de Río.

## MULTISECTORIALIDAD EN LOS PROYECTOS Y LA POLÍTICA DE *FAVELA BAIRRO*

Aún cuando se consideran solo los componentes del mejoramiento físico, es evidente que los proyectos del *Favela Bairro* son multisectoriales. Existe, sin embargo, una amplia percepción entre los actores participantes del programa, de que el mejoramiento físico por si mismo no es suficiente, y que para asegurar un desarrollo social integrado se debe mejorar la educación, la capacitación y las iniciativas de generación de empleo. Al comienzo del programa la tendencia hacia el mejoramiento del medio ambiente físico era alentada por las prioridades financieras del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e incluso, cuando el banco fue persuadido de entregar recursos para la construcción de edificios para los proyectos sociales, la financiación para la implementación de esos proyectos tuvo también que venir de otras fuentes<sup>[4]</sup>. Con el tiempo, sin embargo, los componentes de políticas sociales de *Favela Bairro* crecieron en fuerza, especialmente después del establecimiento de la SMTb en 1997. Dentro de la SMH, el equipo de política social también se ha desarrollado, aunque todavía permanece comparativamente pequeño. De acuerdo con la gerente de *Favela Bairro*, "...la forma clientelista que se utilizaba para trabajar con las *favelas* había creado poco interés para nuevas propuestas de desarrollo social." Como resultado, aunque los proyectos son multisectoriales en la combinación de lo físico y lo social, el programa todavía demuestra una gran tendencia hacia lo físico. Esta tendencia fue también reforzada durante el proceso de implementación de proyectos complejos ejecutados en medio de presiones y limitaciones que conspiran en contra de los procesos lentos y difíciles de desarrollo social, limitando a los arquitectos e ingenieros el control sobre la forma final de cada proyecto.

Problemas prácticos y de procedimientos, fueron identificados por varios entrevistados como debilitando la naturaleza multisectorial de los proyectos de *Favela Bairro*. Por ejemplo, Luis Alberto Simões, uno de los arquitectos responsables del proyecto de la *favela Formiga*, considera que la estandarización del diseño de los proyectos, promovida por la SMH, afectaba la innovación y la adaptación del proyecto a cada comunidad y sus diversas necesidades. Él declaró que "...es imposible que uno pueda desarrollar un diseño modelo y un proyecto modelo a la vista de la heterogeneidad de las *favelas* y algunas veces su localización extremadamente dificultosa. Si uno implementa un proyecto estándar uno termina realizando alteraciones que en realidad son deformaciones." La cantidad y calidad de la información disponible para el diseño del proyecto también fueron criticadas. Newton Ferraz, el coordinador general de la empresa de ingeniería ambiental, por ejemplo, comentó que "... el material de investigación que se utilizaba para el diseño y la planificación del proyecto casi siempre fue pobre, creando muchos problemas de construcción y problemas de coordinación entre los diferentes componentes del proyecto."

Otros problemas que se experimentaron en el ámbito del proyecto y que deterioraron la efectividad del programa, fue la presión sobre el tiempo de ejecución inherente a *Favela Bairro*. Uno de los coordinadores de proyectos en la SMH consideró que la presión del tiempo no permitió el establecimiento de las asociaciones necesarias para fortalecer los componentes sociales del programa. Carmen Martins del instituto de planificación de la municipalidad IPLANRIO (ahora conocido como el instituto Pereira Passos-IPP) argumentó que la rapidez con que los proyectos debían ser planificados no permitía una valoración adecuada de las necesidades de la comunidad y tendía a limitar las posibilidades de una propuesta multisectorial. Además, los procedimientos seguidos por la SMH para las licitaciones fueron criticados. El resultado casi siempre fue la interrupción del trabajo mientras se esperaba por mas fondos, la reducción en la calidad y la decisión de no realizar algunos de los componentes del proyecto, afectando de esta manera el carácter integrado de la intervención.

La multisectorialidad en el ámbito del proyecto también se refiere a las relaciones establecidas entre los varios actores y agentes, incluyendo las formas de su participación en el proceso de decisión y gerenciamiento. Varios de los entrevistados remarcaron la importante función realizado por los estudios de arquitectura, pero mientras alababan considerablemente lo que se había realizado, consideraban que no siempre su labor fue compatible con una propuesta integrada. La falta de experiencia de trabajar en las *favelas* a la escala de *Favela Bairro*, de una manera multisectorial y participativa, y una tendencia hacia propuestas mas orientadas hacia el diseño y lo físico, se expresó en la aparición de constantes problemas.

En cuanto a la multisectorialidad en el ámbito político, la SMH estaba a cargo del desarrollo y gerenciamiento de *Favela Bairro*, con sus funcionarios controlando la fase del diseño del proyecto, el mejoramiento del trabajo en si mismo, la legalización de la tierra, la política social, y la política de mantenimiento, entre otras funciones. Durante la fase del diseño, los estudios de arquitectura trabajaron consultando a los residentes de las *favelas* para planificar sus proyectos y obtener una aprobación de la comunidad. Durante los trabajos de construcción, las compañías privadas de la construcción, arquitectos, consultoras de ingenieros, compañías de equipamientos, y varios departamentos del gobierno estaban todos presentes. Cuando el programa de mejoramiento se completaba, los equipamientos sociales que *Favela Bairro* construyó fueron tomados por varios departamentos municipales (los más importantes el SMTb y el SMDS), que generalmente subcontrataron a ONGs locales. La función de la SMH es controlar y gerenciar el programa, coordinar a todos los actores, realizar informes de avance al BID y negociar con otros departamentos municipales su involucramiento. Para esto último, utilizó los forum de macro política ("macro funciones"), creados para promover e institucionalizar la formulación de políticas multisectoriales. En verdad, con el tiempo, consiguió convencer a algunos departamentos que nunca antes habían trabajado en las *favelas* a participar en el programa.

A pesar de los complejos arreglos institucionales que se llevaron a cabo, *Favela Bairro* no alcanzó a desarrollar una propuesta integrada para la formulación de su política y su implementación, que hubiera involucrado a varios departamentos del gobierno en las finanzas, planificación, implementación, y gerenciamiento de todos los aspectos del programa. Con algunos departamentos (por ejemplo, cultura, asuntos urbanos, y medio ambiente) la SMH tiene una relación de cooperación, mientras que con otros (SMTb y SMDS), la relación es mas cercana y se puede describir como de coordinación. En otras palabras, la SMH permanece firme en el control de todos los aspectos de *Favela Bairro*, buscando nuevos asociados dentro del gobierno municipal, pero al mismo tiempo manteniendo una fuerte presencia como dirección del programa. De acuerdo con un funcionario de la SMH, "...a través de la SMH el control sobre la política de vivienda y el control sobre los fondos de la vivienda es centralizado, pero la ejecución de la política es descentralizada, aunque las definiciones y decisiones relacionadas con el proyecto siempre se realizaron adentro de la SMH."

Mientras la SMH puede ser criticada por no haber compartido el poder (político) en toda su extensión, también se le debe reconocer haber promovido la multisectorialidad con mayor énfasis que en el pasado. *Favela Bairro* logró el involucramiento de una cantidad de actores nunca antes vista en otros programas. La cultura prevaleciente dentro del gobierno todavía favorece la planificación e intervención sectorial a la vez que algunos departamentos que nunca habían atendido a la población de las *favelas* permanecen escépticos, como una cuestión de principio, a la multisectorialidad. De acuerdo con un funcionario de la SMH, "...para conseguir integración interna entre los agentes del gobierno es muy complejo; hay muchos conflictos que lo impiden", mientras de acuerdo con otro "... lo que existe es la idea de integración pero hay una resistencia a hacerlo en todos los niveles y nadie ha podido romper la barrera que permita una verdadera integración".

## ESCALA E INTEGRACIÓN DE LA CIUDAD

A mediados de 1999 *Favela Bairro* estaba presente en 82 *favelas* de tamaño medio. El programa se encuentra en su cuarta fase, durante la cual otras 66 *favelas* serán intervenidas. A pesar de que la

construcción esta en andamio en un gran número de asentamientos, debido a retrasos experimentados durante las fases iniciales del programa, hasta mediados de 1999 el mejoramiento se había completado solo en 12 *favelas*. La tabla 1 revela el número de personas y familias afectadas en cada uno de las tres fases anteriores. La primera fase se concentró básicamente en *favelas* relativamente simples y consolidadas de unas mil familias, y las fases subsecuentes cubrieron asentamientos mayores y complicados.

**Tabla 1.** Numero de Beneficiarios por Fases

Fases	Número total de flías. beneficiadas	Número total de beneficiarios	de Área afectada (has.)
Fase 1	15.058	55.251	158,40
Fase 2	28.782	97.825	247,30
Fase 3	25.386	83.945	298,29
Total	69.226	237.021	703,99

Fuente: SMV 1999b

De acuerdo con el académico Reiner Randolph del IPPUR/UFRJ, "...la característica más notable de *Favela Bairro*, en contraste con las propuestas anteriores, es su escala." Lo que se consiguió con *Favela Bairro* es ya más ambicioso y de una escala mayor que lo que se ha hecho anteriormente en Río y otros lugares del Brasil. Mientras los proyectos totalmente terminados son muy pocos, la cantidad de *favelas* donde el programa está en marcha es muy grande. Esto es particularmente impresionante por haberse dado en un tiempo relativamente corto (cinco años).

La escala en *Favela Bairro* no es, de todas maneras, una mera cuestión de números de proyectos. Mientras el programa demuestra una gran dedicación hacia los proyectos físicos como una forma de atacar directamente el problema de la pobreza, su objetivo va mas allá de mejorar las condiciones de vida de los residentes de las *favelas*, para abarcar también la integración social a escala de ciudad. *Favela Bairro* ilustra una interpretación de escala que incorpora la visión de la ciudad como un vehículo para la integración de la población tradicionalmente segregada y excluida. Mas allá de la capacidad o no de *Favela Bairro* para la integración física y social, lo que el programa demuestra es una fuerte visión de cómo la ciudad debería ser y como el mejoramiento de las *favelas* puede contribuir para ello. En Río, siempre hubo una tendencia a ver a las *favelas* en los términos de su impacto sobre el resto de la ciudad. Esto casi siempre se interpretó (especialmente en la prensa) como negativo. Lo que *Favela Bairro* está ahora tratando de hacer es redefinir esta relación para hacerla positiva, cambiando la percepción económica, social, cultural y geográfica que cada parte de la ciudad tiene de si misma, de las otras y de la ciudad como un todo. De esta manera, *Favela Bairro* se debería entender "...en el contexto del crecimiento de la población de las *favelas*, la violencia, el crimen, la pobreza y el desempleo, y de que no se puede mejorar la ciudad sin mejorar las *favelas*, como una nueva forma de pensar - ilustrada por el Plan Maestro - la necesidad de construir puentes entre diferentes grupos sociales y territorios de la ciudad." (un funcionario de la SMH). *Favela Bairro* ha tenido un efecto considerable en cambiar la percepción de las *favelas* en la ciudad, porque "*Favela Bairro* forzó a toda la ciudad a tomar posición en relación del tema de las *favelas* y particularmente a políticas que involucraron montos considerable de recursos fiscales" (IBASE).

Los cambios en la conducta del tráfico de la droga se percibe como una de las contribuciones mas importantes hacia los cambios sociales y la integración que *Favela Bairro* pretende conseguir. Aún cuando estos objetivos no aparecen entre los objetivos oficiales principales del programa, esta es una de las prioridades de *Favela Bairro*, conforme fue reconocido por varios funcionarios de la SMH y otros actores. De acuerdo con la fundadora de *Favela Bairro*, Marcia Coutinho, por ejemplo, "... no es un proyecto urbano que integra a la sociedad, él puede facilitar la circulación, pero esos es todo. Si uno no confronta con firmeza a los traficantes de droga, la integración no va a suceder." Coincidentemente, la gerente de *Favela Bairro* declaró que "El impacto negativo mas importante de las *favelas* sobre el resto de la ciudad viene de la violencia y el trafico de la droga" y la reducción de armas de los traficantes de drogas a través de la transformación del medio ambiente construido, puede contribuir a reformar la conducta de los traficantes y de la policía, con beneficios inmediatos en las *favelas* y el resto de la ciudad. Esta "...reducción de la violencia a través del establecimiento del orden urbano"

(Maria Lucia Petersen) emerge como uno de los componentes más importantes de *Favela Bairro* desde el punto de vista de sus objetivos de integración urbana.

La potencialidad de *Favela Bairro* de disminuir el poder y la violencia del tráfico de droga ha sido, sin embargo, cuestionada por muchos de los entrevistados. De acuerdo con la académica María Alice Rezende del IUPERJ, el programa no puede traer cambios fundamentales porque las fuerzas de la policía Brasileña son intocables por la reforma constitucional de 1988 y todavía reflejan la táctica y la estructura de la era de la dictadura. Esta preocupación también es difundida entre aquellos que viven y trabajan en las *favelas* de Río. Ricardo Gouvea declaró que la seguridad pública "...es un fuerte motivo para transformar a las *favelas* en barrios, no solo por el objetivo de construir ciudadanía sino para permitir a los vehículos de la policía entrar a las *favelas*."

También Celso, dirigente de la favela *Mangueira*, dijo "*Favela Bairro* ... está basada en una idea fantástica para reforzar nuestros derechos ciudadanos, pero no para reprimirnos. Necesitamos calles para permitir el acceso de las ambulancias, comercio, camiones recolectores de basura y cosas por el estilo, pero no solo para permitir la represión policial". Aún cuando la intervención de *Favela Bairro* en espacios públicos, removiendo barreras y haciendo nuevos espacios para el uso comunitario posiblemente lleve a que los traficantes de droga locales se retiren y sean menos visibles, la habilidad de *Favela Bairro* de cambiar la conducta de la policía es limitada.

La capacidad de *Favela Bairro* de conseguir una integración entre las *favelas* y la ciudad formal fue también cuestionada por otras razones. Mientras se reconoce la capacidad de *Favela Bairro* de reducir algunas de las barreras físicas entre las *favelas* y la ciudad, el arquitecto Luis Alberto Simões, por ejemplo, declaró que "...este discurso sobre la integración es complicado porque la integración física no puede traer automáticamente integración social. Nosotros tratamos de darle al mejoramiento físico la característica correcta que facilitará la integración, pero no se podrá conseguir directamente la integración a través de la construcción." Entrevistados que viven en las *favelas* también cuestionaron la idea de que sólo el mejoramiento físico pueda traer integración. Desde la *favela Formiga*, Pastor Sebastião, por ejemplo, argumentó que la integración real demanda cambios culturales, y que mientras es posible cambiar el nombre de las *favelas* por el de barrios, no es posible cambiar lo que son.

Otra cuestión levantada sobretodo por los residentes es el problema de su capacidad de poder pagar las nuevas boletas de servicios y los nuevos impuestos. Por ejemplo Carlos, de una de las asociaciones de residentes del complejo de *Mangueira* argumentó que "*Si Favela Bairro* realmente vino aquí a mejorar nuestras condiciones de vida, pero también para cobrarnos más por los nuevos servicios y por transformar Mangueira en un barrio, ustedes tienen que recordar que la mayoría de nosotros solo ganamos como dos salarios mínimos."

La ciudad es un nivel efectivo de planificación y decisión de políticas. Hacer frente a las necesidades de la ciudad evaluándolas de una forma integrada es esencial para poder prevenir mayor segregación social y física. Intervenciones de gran escala pueden asegurar un uso más eficiente de los recursos. Más importante desde el punto de vista de reducción de la pobreza, sin embargo, es la idea de que las intervenciones a escala de ciudad pueden reducir la disparidad entre áreas ricas y pobres, morigerando el peligro de una creciente segregación que se asocia –y se refuerza– con la lógica de proyectos de pequeña escala y aislados. Es claro que la escala y la integración están mutuamente condicionadas, pero mientras la propuesta y la ambición de *Favela Bairro* son bien claras al respecto, lo conseguido está todavía por verse.

## DISEÑO Y EL USO DEL ESPACIO PÚBLICO EN *FAVELA BAIRRO*

En la operacionalización de los objetivos de integración social, *Favela Bairro* revela un fuerte énfasis en el rol que los espacios públicos pueden desempeñar para aproximar a las personas, acentuando la importancia de una arquitectura urbana de calidad. Los espacios públicos son usados por *Favela Bairro* como el principal instrumento para asegurarse que los proyectos tengan un impacto en los barrios vecinos y en toda la ciudad. Nuevas calles, plazas, edificios y equipamiento son diseñados para romper la barrera que siempre dividieron las *favelas* de la ciudad, permitiendo de esta manera a las personas que nunca habían entrado a una *favela* a hacer uso de sus vías públicas, visitar eventos

culturales en ellas, o usar sus comercios. También es importante acentuar que las barreras entre las *favelas* y el resto de la ciudad no son solo sociales, basadas en prejuicios y miedo, sino también físicas como resultado de las murallas y otros obstáculos que los traficantes de drogas levantaron para proteger su territorio de la policía y bandas rivales, aislando así a los residentes de la ciudad y la ciudad de las *favelas*. Ese tipo de barreras, de acuerdo con el gerente de *Favela Bairro*, "... refuerza la identidad de las *favelas*", por ello el espacio público es usado por el programa como un mecanismo tanto simbólico como práctico para generar una integración física y social.

Además, también es importante considerar que la arquitectura, el diseño y los espacios públicos sirven como uno de los vehículos principales para introducir cambios físicos y sociales dentro de las mismas *favelas*, introduciendo símbolos de la ciudad formal y del Estado dentro de un medio ambiente con su propia historia espacial y cultural. Nuevas calles pretenden mejorar el acceso al comercio y servicios públicos esenciales; nuevos equipamientos sociales y servicios pretenden hacer que los residentes reevalúen su opinión del Estado y de ellos mismos como ciudadanos con el derecho a un trato igualitario; nuevos espacios comunitarios sirven para disminuir el dominio territorial de los traficantes de droga. Estos objetivos no están, sin embargo, exentos de crítica. Algunos residentes están preocupados de que las nuevas calles y los espacios públicos creados por *Favela Bairro* no van a disminuir el poder de los traficantes de droga y que incluso va a servir para incrementar la represión policial de residentes inocentes. Otros críticos cuestionan si la lógica y los símbolos físico-espaciales de la ciudad formal pueden o deben ser introducidas dentro de las *favelas*, sugiriendo la necesidad que tienen las *favelas* de preservar sus propias y distintas identidades y culturas. Por ello *Favela Bairro* debe preguntarse cómo integrar y como mejorar las *favelas* sin destruir esas características que les han dado su identidad.

#### ASOCIACIÓN PÚBLICA-PRIVADA EN *FAVELA BAIRRO*

En lo que se refiere a la evidencia de asociaciones en *Favela Bairro*, el estricto control ejercido por la SMH sobre el programa, también afectó a la inclusión de los actores privados, de las organizaciones no-gubernamentales y sectores comunitarios. En el ámbito del proyecto, la inclusión de todos estos actores fue evidente, especialmente la inclusión del sector privado en la planificación y los trabajos de construcción, el contrato de las organizaciones no gubernamentales por parte de varios departamentos municipales para implementar los proyectos sociales y la influencia ejercida por la comunidad sobre el camino a tomar del proyecto. Sin embargo, semejante inclusión no puede ser conceptualizada, ni en el ámbito de los proyectos ni del programa, como una asociación, si ese término se lo entiende como un proceso compartido de gerenciamiento y toma de riesgos. Desde el punto de vista de los sectores privados y no gubernamentales, su participación en *Favela Bairro* es a través de arreglos contractuales, y cada uno se hace cargo de un servicio particular en respuesta a sus honorarios. La excepción a esto fue la incorporación inicial de los estudios de arquitectura en *Favela Bairro*, cuando en 1994, se lanzó un concurso para aquellos arquitectos que quisieran proponer ideas y principios para el desarrollo del programa. Este proceso de consulta no incorporó a organizaciones no gubernamentales o grupos comunitarios y una vez que los principios del programa se establecieron, el involucramiento subsiguiente de los arquitectos fue a través de contratos por licitaciones para proyectos de mejoramiento individuales.

Para poder implementar proyectos de mejoramiento tan comprensivos y ambiciosos, la SMH necesita que otros actores gubernamentales y no gubernamentales participen. Pero, no se puede decir que solo este pragmatismo motivó a la SMH a trabajar con otras agencias y actores; Esto también refleja los objetivos mayores de *Favela Bairro* de integración física y social a escala de la ciudad. Así las asociaciones en el programa fueron vistas por la SMH, no solo como una vía para capturar mas recursos necesarios, sino también como una vía para conseguir cambios sociales en la ciudad. De acuerdo con uno de sus funcionarios, "*Favela Bairro* trata de establecer una asociación con el sector público como así también con las ONGs y las empresas privadas porque tenemos que involucrar a toda la sociedad en una propuesta para el desarrollo de procesos sociales dentro de las *favelas*." Para entender, sin embargo, la naturaleza y debilidades de las asociaciones formadas en *Favela Bairro*, se debe considerar que históricamente las relaciones entre las ONGs y el gobierno de Río se caracterizaron por sospechas mutuas y falta de confianza y, en cuanto al sector privado, no hay una fuerte tradición de filantropía en la ciudad.

## FAVELA BAIRRO EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA DEL ESTADO LOCAL

Los procesos de reforma institucional y legislativa, evidenciados al menos en el papel con el Plan Maestro de la ciudad y el Plan Estratégico, hicieron posible que la SMH implemente un programa de mejoramiento a una escala como no se vio antes en Río (y en ninguna parte en Brasil). La constitución Federal de 1988 dio un poder de decisión y fiscal particularmente ventajoso a las grandes municipalidades urbanas como la de Río. Para asegurarse créditos del BID, la SMH tuvo la oportunidad de capitalizar en los cambios de la reforma urbana y de los nuevos mecanismos legislativos que se estaban implementando con vistas a una planificación integrada de la ciudad. Las dos Macrofunciones, establecidas por el gobierno municipal, proveyeron un marco institucional para promover con alguna eficacia una política y una planificación multisectorial. La influencia política y financiera de *Favela Bairro* hizo posible que la SMH pudiera persuadir a un gran número de actores municipales para que trabajasen con el programa, algunos incluso pasando a ser sus aliados más cercanos, compartiendo las visiones de la SMH sobre la ciudad y la preocupación por los pobres. Además, *Favela Bairro* utilizó las reformas legislativas en el tema del estatus de las *favelas*, permitiéndole que se las declare "zonas de interés especial" y por ello que puedan exceptuadas de las regulaciones urbanas vigentes.

Por ello, se puede observar que las reformas del Estado local de finales de 1980, fueron muy importantes para el desarrollo e implementación del programa, por que han creado las condiciones para una planificación más innovadora. Las reformas llevadas a cabo permitieron la aparición de algunas sinergias que abrieron la posibilidad de una propuesta multisectorial a nivel de proyecto y de políticas que respondiera a las múltiples facetas de la pobreza y exclusión de Río, reforzando la necesidad de una mayor incorporación de empresas del sector privado y ONGs y también permitiendo trabajar a mayor escala. Esto no significa que el marco regulatorio y legislativo de Río sea totalmente compatible con el trabajo de *Favela Bairro*. Por ejemplo, las reglas de las licitaciones gubernamentales y los contratos estipulan que aquellas empresas que poseen la propuesta económica más baja se les garantiza el contrato de construcción. Esto puede perjudicar mas adelante la calidad y la cantidad del trabajo realizado. Hay evidencias, sin embargo, de la flexibilidad para experimentar con la regulación de la tenencia de la tierra, con normas especiales que permiten a los residentes de las *favelas* los derechos de uso a largo plazo, escapando así a los procedimientos complejos y burocráticos que gobiernan la concesión de títulos de propiedad.

## LA PARTICIPACIÓN EN FAVELA BAIRRO Y LA DEMOCRATIZACIÓN DEL ESTADO LOCAL

Tal vez el área más débil de la reforma estatal se refiera a la democratización del gobierno local en Río. Brasil volvió a un gobierno democrático a mediados de los 80', y a pesar del récord respetable de descentralización del gobierno, el Estado permanece demasiado poderoso e impositivo en su conducta. En *Favela Bairro* esto se refleja en todo el programa, tanto en su formulación (sin consultar las ONGs locales o las comunidades, y sin haber hecho un estudio para entender la percepción de los residentes tienen de sus problemas y de sus necesidades) como en su implementación. De acuerdo con el programa, en la etapa de proyecto, los residentes deben ser consultados tanto durante su planificación, como respecto al plan final, antes de que el proyecto de mejoramiento pueda comenzar. Pero, en realidad, el interés de los residentes es manifestado una vez que el mejoramiento ya comenzó y afecta directamente a sus vidas. Además, tiende a ser la asociación de residentes de cada *favela* la que domina las negociaciones con los arquitectos, con las empresas constructoras, supervisores y la SMH, con la generalizada percepción de que los residentes de las *favelas* no tienen la capacidad de entender los planos de mejoramiento presentados por los arquitectos. Como resultado, el involucramiento de los residentes en *Favela Bairro* se da mucho por acercamientos de individuos a sus asociaciones y al supervisor de la obra para expresar sus preocupaciones y deseos cuando la construcción ya comenzó. Este proceso también es facilitado por un número de residentes que son seleccionados y capacitados por la SMH para actuar como Agentes de las Políticas de Vivienda. Ellos ayudan a conectar a la SMH, los oficiales de las obras, los residentes y las asociaciones de residentes durante la fase de la construcción, y también educan los residentes de las *favelas* sobre los derechos de "ciudadanos" que poseen.

Lo que han demostrado los proyectos de *Favela Bairro* son propuestas limitadas y desiguales de participación comunitaria, siendo ésta, muchas veces, producto de diferentes perspectivas por parte de los estudios de arquitectura sobre el tema. La visión restricta de la participación comunitaria es un reflejo de los objetivos utilitarios y pragmáticos que inicialmente motivaron su inclusión en el programa con el propósito de asegurar la cooperación de los residentes y así conseguir una implementación satisfactoria del proyecto. De acuerdo con un funcionario de la SMH, "...la participación en *Favela Bairro* fue concebida como una forma de consolidar los proyectos y no como una finalidad en sí misma". Con el tiempo, el propósito de la participación fue cambiando a medida que el equipo de la política social de la SMH fue ganando credenciales y fuerza política. Ahora, de acuerdo con la gerente de *Favela Bairro*, el propósito de la participación comunitaria es "...cambiar la conducta de la gente, desarrollar un sentido de ciudadanía ... (y) asegurar la sustentabilidad del programa de mejoramiento, alentando a la comunidad a mantenerlo." Este distanciamiento de lo puramente pragmático, se refleja, desde 1999, en nuevos métodos para la participación, incluyendo la división de las *favelas* en bloques, cada uno con un representante elegido, para atender talleres temáticos de presentación de las necesidades y problemas de los residentes, antes de que los trabajos de los proyectos comiencen.

A pesar de este cambio de percepción sobre como la participación comunitaria puede ayudar a los proyectos, todos los actores en *Favela Bairro* (incluida la comunidad), revelaron cierta reluctancia a aceptar la capacidad de los residentes de las *favelas* a tomar decisiones estratégicas que afectan la operación de los proyectos y de todo el programa. Esto se tiene que entender dentro de un contexto de décadas de desvalorización de las organizaciones comunitarias y su manipulación hacia objetivos políticos, destruyendo la confianza comunitaria y su capacidad de organización, como así también la confianza en el Estado por parte de los residentes. También fue crucial el crecimiento de poder del tráfico violento de la droga en Río, que directamente se infiltró en las organizaciones comunitarias, haciendo que las asociaciones de residentes de las *favelas* se hicieran tan poderosas que el Estado no pueda dejar de ignorarlas, a pesar de que no fueran elegidas democráticamente y no representan a sus comunidades (ver, por ejemplo: Leeds, 1998 y Zaluar, 1998). De acuerdo con una ONGs de Río, por ejemplo, "...el poder de los traficantes de droga y el miedo de la clase media impide que las asociaciones de residentes se conviertan en participantes legítimos en el proceso de decisiones." A pesar de ello, los cambios recientes en la metodología de participación, también reflejan un deseo de parte de las autoridades de generar nuevas organizaciones comunitarias (comité de bloque, por ejemplo) no dominadas por el tráfico de la droga.

Dado que la actitud del gobierno municipal de Río hacia la participación comunitaria permanece dominada por sospechas y escepticismo, sumado a los problemas y conflictos experimentados durante la implementación de los proyectos de *Favela Bairro*, no sorprende de que haya poca presión popular por una mayor democratización del gobierno de Río. Las reformas institucionales dentro del gobierno municipal no han establecido mecanismos permanentes para compartir el poder con la sociedad civil. La fuerte cultura del autoritarismo en Río, la infiltración de los traficantes de droga en las asociaciones de residentes de las *favelas*, y la manipulación y cooptación de las organizaciones comunitarias, no ha favorecido al florecimiento de ninguna tendencia hacia la democratización y la devolución del poder a la sociedad civil. De acuerdo con una de las ONGs de Río, la cultura del autoritarismo en Río "...penetra todos los niveles y todos los grupos de la sociedad, los políticos, los formuladores de políticas, los técnicos, los intelectuales, y las organizaciones populares y sus líderes." Sin embargo, hay evidencia que *Favela Bairro* ha generado deseos por parte de las organizaciones de las *favelas* de tener mayor poder en la decisión de las políticas. Ya al comienzo del programa se crea el *Grupo dos 16*, que ya mencionamos anteriormente, con el objeto de presionar a la SMH a considerar los problemas de mantenimiento a largo plazo de las infraestructuras y servicios de *Favela Bairro*. Con el tiempo, y reflexionando claramente los problemas que envuelven a la participación y democratización en Río, el grupo desarrolló conexiones demasiado estrechas con la SMH y fue fuertemente atacado por destruir su independencia y su poder crítico.

## CONCLUSIONES

En el contexto de Río de Janeiro, donde 100 años de políticas gubernamentales fracasaron en eliminar la desigualdad y la pobreza manifiesta en las *favelas* de la ciudad, *Favela Bairro* representa un considerable avance. El programa se basa en el reconocimiento de la importancia de la exclusión social y física y de la desigualdad en Río, y dirige parte de sus recursos hacia grupos particularmente

vulnerables. Demuestra también un fuerte compromiso con los proyectos multisectoriales como instrumento para producir un impacto en las vidas de los pobres y sus múltiples necesidades, poniendo mucho énfasis en los espacios públicos, en la arquitectura y en los proyectos físicos como vehículos para una integración social. Tal vez lo más importante de todo, sea la gran escala de la implementación y su visión de una ciudad integrada donde las disparidades históricas entre los ricos y los pobres deben reducirse.

El programa está, por supuesto, marcado por un número importante de contradicciones y problemas prácticos. De particular relevancia para el debate internacional sobre pobreza es la perspectiva que contempla la propuesta de *Favela Bairro* sobre participación comunitaria. La participación, como ya ampliamente reconocido, debe servir no solo para mejorar la ejecución de los proyectos sino también para fortalecer el poder de los pobres y actuar como un catalizador de la democratización de las estructuras de gobernabilidad. En el caso de *Favela Bairro*, las complejidades de adoptar la participación incluso con el solo propósito de facilitar la ejecución de los proyectos son evidentes.

Mientras pocas ciudades poseen asentamientos marginales tan uniformemente dominados por los traficantes de drogas y asociados a la violencia como en Río, *Favela Bairro* también demuestra las dificultades de ejecutar los conceptos de participación en un contexto de extendida sospecha y desconfianza entre la sociedad civil y el gobierno, problemas que no son exclusivos de Río. La falta de participación comunitaria en *Favela Bairro* influye todos los aspectos del programa, reduciendo, por ejemplo, la capacidad de los proyectos de satisfacer la demanda de los residentes, debilitando la eficacia y la rapidez del trabajo de construcción, y amenazando las perspectivas de mantenimiento a largo plazo de la infraestructura y los servicios. Más serias, sin embargo, son las dificultades de lograr los objetivos de *Favela Bairro* de unificar una ciudad desigual, fortalecer la ciudadanía de los residentes de las *favelas* y darle a los residentes acceso a verdaderos poderes de decisiones políticas. *Favela Bairro* indudablemente llevará a verdaderos mejoramientos en las vidas de los residentes de las *favelas*, dándoles acceso como nunca antes a una mayor cantidad de infraestructuras y servicios. Pero, hasta el momento, el programa está perdiendo la oportunidad de actuar como un catalizador de más amplios procesos de democratización que son esenciales no sólo para implementar los proyectos satisfactoriamente, sino, sobre todo, para asegurar la continuidad de las políticas, y una reducción sustantiva y sostenible de la pobreza. Los cambios recientes en la administración de la ciudad están sin duda testando la solidez de los procesos sociales y políticos que subyacen al programa.

Tal vez una de las contribuciones más importantes del programa –contradiendo de alguna manera su propio nombre– ha sido la de ayudar a consolidar la percepción de que las *favelas* son una parte diferente pero integral de la ciudad; en verdad, que son barrios, aunque necesitan mejoramientos. En vez de extender la ciudad formal y sus regulaciones hacia los espacios irregulares de la “no-ciudad”, el desafío de los programas de gran escala como el de *Favela Bairro* es contribuir a rehacer a la ciudad como un todo y al re-diseño de sus instituciones. En vez de una integración que corre el riesgo de hacerse sinónimo de homogeneización, el desafío es construir una ciudad con integridad, que sea múltiple, diversa e incluyente. Aquí reside la gran complejidad de la nueva generación de los programas de mejoramiento de gran escala; aquí reside también, la potencialidad y la radicalidad de su ambición. Una ambición que solo se puede realizar a través de una profundización continua de los procesos de participación social y democratización política.

## BIBLIOGRAFÍA

ABREU, M. DE ALMEIDA

1987, *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*, IPLANRIO, Rio de Janeiro.

AMIS, P.

1995. *Making sense of urban poverty, Environment and Urbanization*, Vol. 7, Nº 1: 145–158.

ARAUJO, M. SILVA MUYLAERT DE

1988. “As Práticas de Execução do Programa Cada Família, um Lote”. Tesis no publicada,

IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro.

ARCHIDIOCESE OF RIO DE JANEIRO

1979. “Moradia do Pobre no Rio de Janeiro”, Cadernos de Pastoral 1, Secretariado Pastoral, Rio de Janeiro.

- BAUMANN BURGOS, M.  
1988. "Dos parques proletários ao *Favela Barrio*: as políticas públicas nas *favelas* do Rio de Janeiro". En: ZALUAR, A., ALVITO, M. (Eds.), *Um Século de Favela*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- CARDOSO, A., LAGO, L. CORREA DO  
1993. "Pobreza urbana e condições habitacionais na periferia metropolitana do Rio de Janeiro", Cadernos IPPUR/UFRJ, ano VII, Nº 2, set., pp. 67–78.
- CAVALLIERI, P. F.  
1986. *Favelas Cariocas: mudanças no infra-estrutura*, Quatro Estudos, IPLANRIO, Rio de Janeiro.
- CHAMBERS, R.  
1997. *Whose Reality Counts? Putting the first last*, Intermediate Technology Publication, London.
- DFID  
1997. *Eliminating World Poverty: a Challenge for the 21st Century*, DFID White papers, London.
- FIORI, J.  
2001. "Why Favela Barrio". En: FIORI, J.; HINSLEY, H., *Transforming Cities: Design in the Favelas of Rio de Janeiro*, AA Publications, London.
- FIORI, J.; RILEY, E.; RAMIREZ, R.  
2000. *Urban Poverty Alleviation Through Environmental Upgrading in Rio de Janeiro*, Urban Development Planning Unit, London.
- GILBERT, R.  
1995. *Rio de Janeiro: The Make up of a Modern Megacity*, Habitat international, Vol. 19, Nº 1, pp. 91–122.
- GUIMARAES, A. PASSOS  
1953. "As *favelas* do Distrito Federal", Revista Brasileira de Estatísticas, Ano XIV, Nº 55, jul./set., pp. 250–277.
- IBGE  
1994. *Anuário Estatístico do Brasil*, Inst. Brasileiro de Geografia e Estatística, R. de Janeiro.
- IFUP  
1998. "IFUP Programme Document", International Forum of Urban Poverty, UNCHS/HABITAT, <http://www.unchc.org/ifup>.
- JONES, S.  
1999. "Defining urban poverty: an overview". En: JONES, S., NELSON, N., (Eds.), *Urban Poverty in Africa*, Intermediate Technology Publications, London.
- LAGO, L. CORREA  
1992. *Política urbana e a questão habitacional: novas tendências face a crise econômica brasileira*, Cadernos IPPUR/UFRJ, Ano VI, Nº 1, dez., pp. 41–47.
- LEEDS, E.  
1998. "Cocaina e poderes paralelos na periferia urbana brasileira: ameaças a democratização em nível local". En: Zaluar, A., Alvito, M., (Eds.) *Um Século de Favela*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- OZANIRA, M. DA SILVA E SILVA  
1989. *Política Habitacional Brasileira*, Cortez, São Paulo.
- PAMUK, A., CAVALLIERI, P.F.  
1998. "Alleviating Urban Poverty in a Global City: New Trends in Upgrading Rio de Janeiro's *Favelas*, Habitat International", Vol. 22, Nº 44 pp. 449–462.
- PARISSE, L.  
1969. "*Favelas* do Rio de Janeiro, Evolução–Sentido", Caderno do CEHPHA 5, R. de Janeiro.
- PORTO, H. R.  
1995. "Rio de Janeiro: os movimentos populares urbanos de 1964 a 1988", Proposta, Nº 67, dez., pp. 59–65.
- RECIFE DECLARACION  
1996. "Urban poverty: a World Challenge", HABITAT II Recife International Meeting on Urban Poverty.
- SMH  
1999a. *Cidade Inteira. A Política Habitacional da Cidade do Rio de Janeiro*, Secretaria Municipal de Habitação, Rio de Janeiro.  
1999b. [www.rio.rj.gov.br/Habitacao](http://www.rio.rj.gov.br/Habitacao), homepage of Secretaria Municipal de Habitação, R. de Janeiro.

---

[1] Los autores son profesores e investigadores del Development Planning Unit (DPU), del University College London

[2] Esta es una versión extendida y modificada del artículo "*Favela Bairro* y una Nueva Generación de Programas de Vivienda Para los Pobres Urbanos", escrita por los mismos autores y publicada en GEOFORUM, Vol.32, N° 4, pag. 521-531, 2001. Adaptada con el permiso de Elsevier Science. Este artículo se basa en los resultados de una investigación financiada por el Departamento de Gobierno para el Desarrollo Internacional (DFID) de UK. Las visiones y opiniones expresadas aquí son exclusivas de los autores.

[3] Durante la investigación, llevada a cabo en 1999-2000, un total de 39 personas fueron entrevistadas en Río, incluyendo a empleados de departamentos municipales y compañías del sector privado, líderes comunitarios y residentes, arquitectos, planificadores, y trabajadores de ONGs.

[4] *Favela Bairro* gastó un máximo de 4.000 U\$D por familia. La mayoría de este costo (60%) fue cubierto por el BID, el resto vino de recursos municipales. Además, la implementación de los proyectos sociales fue financiada por los departamentos individuales involucrados de la municipalidad (a veces con apoyo desde el gobierno federal, fundaciones privadas y similares), aunque los recursos de *Favela Bairro* financiaron la construcción de los edificios donde se implementaron esos servicios. Similarmente, se hizo para los grandes compromisos que ocasionalmente formaron parte de los proyectos de *Favela Bairro*, como los entubamientos de ríos, donde los recursos vinieron de la financiación de otros departamentos y programas. También se buscó la colaboración de compañías privadas para actividades específicas asociadas con proyectos individuales, y se alentó a los dueños de tierras locales (privada y pública) a despojarse sin compensación de las áreas usadas por *Favela Bairro*