



Favela de Santa Marta, Botafogo, Rio de Janeiro  
Santa Marta's favela, Botafogo, Rio.



## El proyecto de espacio público: La intervención en las favelas de Río y el programa Favela-Bairro

E 1/10.000

### The public space plan: the intervention in Rio's favelas and the Favela-Bairro program

En el contexto metropolitano de Río de Janeiro, alrededor de un millón de personas (el 10% de la población) vive en asentamientos irregulares, llamados favelas, y otros 500.000 en loteamientos clandestinos. Las primeras favelas surgen a finales del siglo XIX cuando las tropas de regreso del interior obtienen permiso para instalarse en el que todavía hoy se conoce como Morro da Providencia. A partir de 1920 se generaliza el uso del término para definir los barrios irregulares que surgían sobre todo encima de los *morros* (colinas) que caracterizan la accidentada topografía de la ciudad. Desde entonces las favelas han llegado a constituirse como un sistema socio-económico y cultural diferenciado en el ámbito de la ciudad, contribuyendo con sus peculiares características a desarrollar algunos de los rasgos específicos de la cultura nacional de Brasil. Al mismo tiempo, y desde el principio, sufrieron el estigma de ser consideradas no sólo los principales focos de pobreza, insalubridad y violencia, sino de ser ellas mismas la causa principal de estos fenómenos.

Hasta finales de la década de 1970 se solía intervenir mediante erradicaciones y derribos a pesar de que no había una política habitacional de realojo efectiva. En los años 80 se creó la Secretaría Municipal de Desarrollo Social (SMDS) y frente a la imposibilidad de frenar la expansión de las favelas se entendió que el derecho a una vivienda urbana, es decir, aquella que permite el acceso a todos los servicios propios de la ciudad, era el derecho a la ciudadanía. Se impulsaron programas sociales y sanitarios para mejorar las condiciones de vida en las favelas que dieron como resultado más inmediato la paulatina consolidación material de las viviendas que pasaron de ser construcciones precarias a estructuras de hormigón y cerramientos en ladrillo. En 1992 se aprueba el Plan Director Cidade do Rio de Janeiro y se crea el Grupo Ejecutivo de Asentamientos Populares (GEAP) que, junto con la Secretaría Municipal de la vivienda, se encargó de elaborar los programas de urbanización de las favelas entre los que se encuentra Favela-Bairro.

#### Favela-Bairro

Tras varias décadas en las que las intervenciones urbanas, destinadas a la mejora de la habitabilidad de la población con menores recursos en los países en desarrollo, habían relegado el valor y la importancia de la dimensión físico-espacial, Favela-Bairro supone un resurgimiento de la práctica urbanística entendida en su sentido más amplio e integral. El trazado y la articulación del espacio público, el valor simbólico que se le otorga y su integración con las infraestructuras y servicios urbanos básicos, se convierten en principal vehículo de transformación de las favelas.

A través de Favela-Bairro se utilizan los recursos disponibles de forma casi exclusiva para obras de urbanización y para la implantación de servicios y prestaciones sociales (salud, educación, programas de capacitación laboral, etc.), confiando en que (y así se ha demostrado) el proceso de mejora de cada vivienda, de puertas adentro, avance gracias al esfuerzo individual de sus habitantes. Para lograr estos objetivos la participación ciudadana se convierte en una herramienta esencial que facilita la democratización de la toma

In the metropolitan context of Rio de Janeiro, about 1 million people (10% of the population) live in irregular settlements, called favelas and another 500,000 in clandestine slums. The first favelas appeared in the late 19th Century, but only from 1920 onwards was the use of this term generalised, to define the shanty towns which emerged especially over the *morros* (hills) that are characteristic of the uneven topography of the town. Since then, favelas have come to be a social-economical and cultural system differentiated within the town, contributing with their peculiar characteristics to develop some of the specific features of the National Brazilian culture. At the same time and from the beginning, favelas suffered the stigma of being considered not only the main focal points of poverty, health hazard and violence, but also to be the main causes of these phenomena.

Until the late 1970s, they were intervened through eradication and demolition, though there was no effective relocation policy. In the 80s, a Municipal Secretariat for Social Development (SMDS) was created, and since the expansion of favelas was unstoppable, the right to urban housing, i.e. to access all the services offered by the town, was understood as the right to citizenship. Social and health programs were promoted to improve the living conditions in favelas, which immediately resulted in the gradual material consolidation of dwellings, which turned from peccary constructions into concrete structures and brick closings. In 1992, the *Plan Director Cidade do Rio de Janeiro* was approved and the *Grupo Ejecutivo de Asentamientos Populares* (GEAP) was created, to be in charge, along with the Housing Municipal Secretariat, of elaborating urbanization programs for favelas. Favela-Bairro was one of those programs.

#### Favela-Barrio

After several decades of urban interventions, aimed at improving the poorest population housing conditions in developing countries, that had pushed the value and the importance of the physical-spatial dimension into the background, Favela-Bairro entails the resurrection of city planning, understood in its broadest and most comprehensive way. The layout and the articulation of public space, the symbolic value which it is given and its integration with the basic urban infrastructures and services, become the main source for the transformation of favelas.

Through Favela-Bairro, the available resources are used in an almost exclusive way for urbanization works and the implementation of services and social benefits (health, education, labour empowerment programs etc...), provided that the indoors process of improvement of each housing develops thanks to the individual effort of its inhabitants. To meet these goals, citizens' participation becomes an essential tool which allows entering the continuous urban transformation process, typical of the informal construction of the city.





Plano general de ordenación, arquitecto Fernanda Salles.  
General Urban Development Plan, architect Fernanda Salles.



de decisiones y consecuentemente una mayor justicia social. La participación es un ingrediente fundamental de los proyectos que permite que las intervenciones se adhieran lo máximo posible a la realidad existente, física y social, y que gracias a ello sean aceptadas a posteriori.

### Estrategia espacial

De todas las herramientas espaciales adoptadas podemos distinguir entre aquellas destinadas principalmente a mejorar la accesibilidad y la movilidad, tanto interna como externa a la favela, y aquellos espacios públicos o equipamientos destinados a fomentar la cohesión urbana del área intervenida.

Se ha logrado una mejor accesibilidad interna para los vehículos a través de la apertura de nuevas calles o el ensanchamiento de las existentes, pero sobre todo mejorando los firmes y pavimentos. La conexión con la red viaria de alrededor facilita el acceso de toda una serie de servicios como ambulancias, bomberos, recogida de basura, camionetas de reparto para tiendas y comercios, transporte público, además por supuesto del acceso de las fuerzas del orden. Una red de accesibilidad vertical, formada por rampas, escaleras y ascensores facilita la movilidad peatonal salvando unas diferencias de nivel que frecuentemente se convierten en diferencias de oportunidades y de calidad de vida. Esta red secundaria se cruza con la red viaria por donde circulan los vehículos convirtiendo estos puntos en una ocasión proyectual para generar espacios públicos o *pocket plazas* donde se concentran servicios como teléfonos públicos, recogida de basura, kioscos, buzones de correo, zonas de aparcamiento de bicis, etc....

La apertura de corredores urbanos transversales y la dilución de los bordes mediante un vial perimetral permiten incrementar la articulación de las favelas con su entorno. En ambos casos estos espacios se convierten en ejes articuladores de los nuevos equipamientos fomentando así su accesibilidad y haciéndolos más visibles. El anillo perimetral contribuye aún más a difuminar el límite permitiendo un mayor intercambio e incentivando el acceso a los servicios de la favela a la población externa.

En paralelo con las mejoras de la accesibilidad urbana el programa introduce espacios públicos y equipamientos como pistas deportivas, zonas de juego, lavaderos, etc., cuyo objetivo primordial es promover, fomentar y apoyar la integración social entre vecinos. Entre las plazas propiamente dichas se puede distinguir entre aquellas internas, pensadas para un uso más limitado a los habitantes de la favela e instaladas en lugares de encuentro espontáneos, iglesias o lugares de culto, espacios comunitarios, etc., y las plazas situadas en el borde de los asentamientos. Estas últimas se configuran como puertas de conexión entre la ciudad formal y la favela, lugares frecuentemente cargados de un alto valor simbólico. La introducción deliberada en los proyectos de imágenes urbanas de gran visibilidad y ligadas a la ciudad formal se ha hecho con el propósito de incentivar la integración de las favelas con el resto de la ciudad, una decisión que ha provocado cierta polémica por entender que se trataba de imponer un modelo cultural sobre otro existente, el propio de cada favela.

### Después de la intervención

Tras la finalización de las obras, queda instalado en el interior de la favela un centro de información y asistencia técnica, urbanística y social, llamado POUISO (Posto de Orientacao Urbanística e Social). Cada POUISO es una unidad descentralizada de la autoridad local y entre sus cometidos está la tarea de elaborar de forma consensuada con la población residente, la normativa urbana de aplicación. La normativa, aprovechando el levantamiento previo, el diagnóstico y el plan urbanístico ejecutado, establece 4 puntos o normas que pueden variar según la favela pero que por lo general suelen establecer: 1) la delimitación espacio público-privado en base al principio de Respeto al espacio público; 2) la altura máxima permitida en número de plantas o pisos; 3) la delimitación entre zona edificada y zona ecológica, es decir, delimitación de las zonas reforestadas o de riesgo ecológico: "Res-

This participation enables interventions to closely match the existing physical and social reality, and thanks to this, to meet with approval a posteriori.

### Spatial strategy

Among all the spatial tools adopted, we can distinguish those mainly aimed at improving accessibility and mobility, both internally and externally, of the favela, and those public spaces or equipment aimed at promoting the urban cohesion.

A better internal access for vehicles has been achieved by the opening of new streets or the widening of the already existing ones, but above all by improving road beds and pavements. The connexion with the surrounding roads eases the access of a whole lot of services such as ambulances, fire brigade, garbage collection, shop deliveries, public transport, as well as law enforcement agencies of course. The vertical accessibility network, consisting of ramps, staircases and lifts, makes the pedestrian mobility easier, overcoming level differences which very often turn into differences in opportunities and quality of life. This secondary network crosses the road network where the vehicles circulate, turning these points into a project opportunity to generate public spaces or *pocket spaces* where services such as public telephones, garbage collection, kiosks, mail boxes, parking areas for bicycles etc are concentrated.

The opening of transversal urban corridors and the dilution of edges by a perimeter way allow for the increasing of the articulation of favelas with their environment. In both cases, these spaces become articulating axes of the new equipments, promoting their accessibility and making them more visible. The perimeter ring contributes even more to blur the limit, allowing exchange to a greater extent and stimulating the access to the services of the favela to the external population.

Parallel to the improvements of the urban access, the program introduces public spaces and equipments such as sport courts, game areas, washing places etc., whose main aim is to promote, stimulate and support neighbour's social integration. Among the squares as such, a distinction must be made between the internal ones, thought for limited use to the inhabitants of the favela and settled in spontaneous meeting places, churches or cult places, community spaces etc., and the squares situated on the settlement borders. The latter ones are designed as connecting doors between the formal city and the favela, places which frequently have an important symbolic value. The deliberate introduction in projects of highly visible urban images linked to the formal city has been done with the aim of promoting the integration of favelas with the rest of the city; a decision which has caused some controversy, for it was understood as enforcing a cultural model upon an already existing one, each favela's own.

### After the intervention

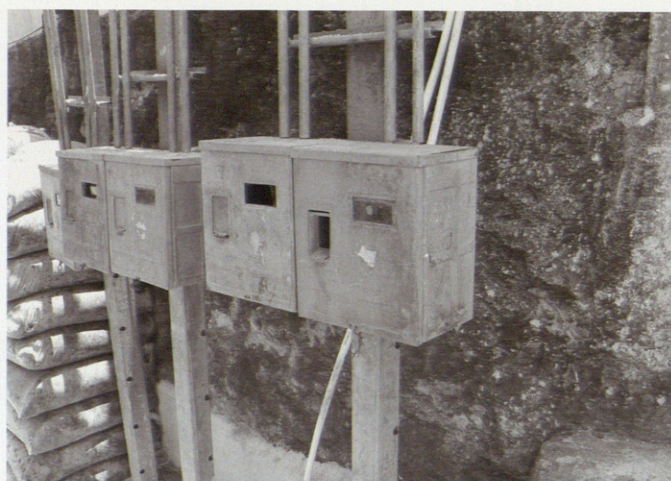
Once the works are finished, an information point and a technical, urban and social assistance centre or POUISO (Posto de Orientacao Urbanística e Social) is installed within the favela. Each POUISO is a decentralised unit of the local authority and its tasks include drawing up applicable urban regulations based on consensus with the residents. These regulations make use of the preliminary surveys, the diagnostics and the urban plan carried out to establish 4 points or norms that vary from favela to favela but which, in general terms, establish: 1) the limits of public and private space based on the principle of Respect for public space; 2) the maximum permitted height in terms of floors or storeys; 3) the limits between built-up areas and ecological areas, i.e., the limits for the areas that have been reforested or are ecologically at risk: "Respect for eco-limits"; 4) norms for hygiene, security and habitability as essential factors for proper housing maintenance.



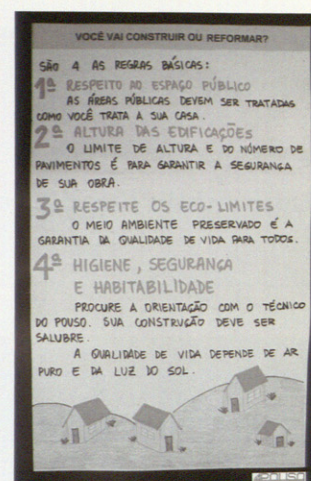


Estrategia espacial destinada a mejorar la movilidad: escaleras de accesibilidad interna.  
Strategy to improve the mobility: internal accessibility stairs.





Plaza de acceso. Contadores eléctricos. Los cuatro puntos básicos de la normativa.  
Access square. Electricity meters. The four basic points of the regulation.



pete los eco-límites"; 4) pautas de higiene, seguridad y habitabilidad como factores esenciales para el correcto mantenimiento de las viviendas.

En paralelo con la delimitación de los espacios públicos (calles y plazas), se propicia el proceso de nombramiento de las calles pasando de un sistema de tipo icónico a un sistema de tipo denotativo. Es un proceso que se plantea de forma comunitaria y participativa respetando dos normas básicas de la Ciudad de Rio de Janeiro: que los nombres personales hagan referencia a personas muertas y que no exista otra calle con el mismo nombre. Al aplicar un sistema denotativo y al poder reflejar dichos nombres en un mapa se propicia la introducción del asentamiento en los sistemas geográficos formales de la ciudad y asimismo se permite a cualquier ciudadano poder orientarse dentro de la favela. Quizás lo más importante es lograr además el reconocimiento formal del propio domicilio, crear una dirección que puede ser usada, por ejemplo, en la búsqueda de empleo, superando parcialmente el estigma de vivir en una favela. Por último, pero no menos importante, el POUZO facilita la regulación de la propiedad del suelo. Una vez se haya completado es posible otorgar a cada vivienda un certificado de habitabilidad, HABITE-SE, de acuerdo a la normativa específica y al loteo realizado.

El programa Favela-Bairro sigue siendo un modelo incuestionable de regeneración de asentamientos irregulares a pesar de que no haya permitido lograr aquellos objetivos más ambiciosos de integración urbana y metropolitana que inicialmente se habían prefijado. Esto se ha debido en algunos casos a los vaivenes políticos pero también a las limitaciones intrínsecas de unas intervenciones centradas en asentamientos concretos.

Poco contribuye a esta integración la decisión del Estado de Río de construir muros de hormigón para hacer efectiva la delimitación de los eco-límites. Estas obras han alimentado una fuerte polémica al tener una interpretación ambigua, barrera para frenar la expansión de las favelas por un lado o trinchera para aislar a sus habitantes por el otro. En ningún caso parece ser que los muros puedan erradicar el narcotráfico de estos barrios y restituirlos al territorio formal y democrático de la ciudad.

Un cambio más profundo en la estructura urbana (y en la percepción social y en la forma de vivirla) se puede dar si la escala de intervención mira más allá de cada asentamiento. Actualmente se están promoviendo algunos proyectos y planes, como el del Complexo do Alemão y del Complexo do Manguinhos que pretenden articular zonas formales e informales mediante infraestructuras de transporte y equipamientos. Esto, tal vez, represente un salto de escala necesario, que debería permitir franquear los muros existentes, reales o imaginarios, y que, sin embargo, parece posible sólo ahora que se han convertido muchas favelas en barrios atendiendo las necesidades básicas de sus habitantes.

In parallel to the delimitation of public spaces (streets and squares), a naming process for streets is encouraged so that an iconic system is replaced by one using names. The process is brought about to enhance community participation, respecting two basic Rio de Janeiro rules: names should refer to dead people and that no other street has the name already. Using a system with names that can then be placed on a map favours the introduction of these settlements into the city formal geographic system and at the same time makes it easier for any citizen to find out where they are within the favela. Most importantly, perhaps, it makes it possible for homes to be formally recognised by creating an address which can then be used, for example, when searching for work and partially overcomes the stigma attached to living in a favela. Finally, but not least, the POUZO facilitates regulation for land ownership. Once completed, it is possible to award each home a habitability certificate, HABITE-SE, complying with the specific norms and the lots created by division.

The Favela-Bairro programme is still an unquestionable model for the regeneration of irregular settlements even though it has not achieved the most ambitious aims for urban and metropolitan integration that had been set beforehand. This is due in part to the control exercised by drug dealing in most favelas, but also to political comings and goings and to limitations intrinsic to interventions centred on specific settlements.

The decision made by the Estado de Río to build concrete walls to effectively trace the eco-limits has contributed little to integration. These works have fed political controversy with its ambiguous interpretation: a barrier to stop expansion of the favelas on one hand, or a trench to isolate their inhabitants on the other. Neither way does it seem that these walls can rid the neighbourhoods of drug dealing and restore them to the formal, democratic territory of the city.

A more profound change in urban structure (and in social perception and how it's lived) could be achieved if the scale of intervention looked beyond each settlement. Some projects and plans are currently being promoted, such as the Complexo do Alemão and the Complexo do Manguinhos, which attempt to create formal and informal areas by using utility and transport infrastructures. This, perhaps, represents the leap in scale that is needed and that should make it possible to get over the real and imaginary walls that exist, but that only seems possible now that many of the favelas have been turned into neighbourhoods that serve the basic needs of their inhabitants.