



**EIXO TEMÁTICO:**

- |  |   |  |
|--|---|--|
| <input type="checkbox"/> Ambiente e Sustentabilidade             | <input type="checkbox"/> Crítica, Documentação e Reflexão | <input type="checkbox"/> Espaço Público e Cidadania          |
| <input checked="" type="checkbox"/> Habitação e Direito à Cidade | <input type="checkbox"/> Infraestrutura e Mobilidade      | <input type="checkbox"/> Novos processos e novas tecnologias |
| <input type="checkbox"/> Patrimônio, Cultura e Identidade        |   |  |

## **Cidade construída a várias mãos? A experiência de Medellín-Colômbia**

*City built by several hands? The experience of Medellín-Colombia*

*Ciudad construida a varias manos? La experiencia de Medellín-Colombia*

SÁNCHEZ MAZO, Liliana María (1)

(1) Professora Mestre, Universidade de Antioquia-UdeA, Medellín-Colômbia; Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo-FAU, Universidade de São Paulo-USP, São Paulo, SP, Brasil; email: [lyly.sanchez@usp.br](mailto:lyly.sanchez@usp.br)

## **Cidade construída a várias mãos? A experiência de Medellín/Colômbia**

*City built by several hands? The experience of Medellín-Colombia*

*Ciudad construida a varias manos? La experiencia de Medellín-Colombia*

### **RESUMO**

Analisa-se a contribuição da participação na construção de cidade popular em Medellín/Colômbia. Destaca-se a zona nororiental por albergar os primeiros assentamentos precários que se distinguiram pela reivindicação do direito à cidade. Contextos, interesses da população-governo-mercado, ações/estratégias, relacionamentos e produções configuram três momentos em que se reconhece a evolução da cidade popular. A passagem de um momento para outro indica a emergência ou renovação de fatos que criam novos cenários. O período de 1930-1980 indica as necessidades e as soluções derivadas do cotidiano dos habitantes como motores do trabalho comunitário; 1980-2003 registra dinâmicas contraditórias que convulsionam a sociedade e reorientam a luta social; 2004-2011 marca intervenções urbanas que rompem paradigmas e geram transformações territoriais que alteram o modo de vida da população. Demonstra-se que a participação tem produzido uma cidade popular que subsiste, resiste e transcende as limitações impostas, e aposta nas possibilidades do cotidiano.

**PALAVRAS-CHAVE:** assentamentos precários, cidade popular, Medellín, participação, política urbana

### **ABSTRACT**

*It will analyze the contribution of the participation in the construction of the popular city in Medellín/Colombia. The northeastern area stands out for having sheltered the first slums, which distinguished themselves because claimed the right to the city. Contexts, interests of the population-government-stock; actions/strategies, relationships and productions, configure three moments in which it is recognized the evolution of the popular city. The passage from on moment to another shows the emergency or renovation of facts that created a new scenario. The period from 1930 to 1980 indicates the necessities and solutions that come from the daily life of the habitants as the engines of the community work; 1980-2003 registers the contradictory dynamics that convulse the society and reorient the social struggle; 2004-2011 marks the urban interventions in the slums which broke paradigms and creating territorial transformation that changed the life of the population. It demonstrates that the participation has been producing a popular city that subsists, resists and transcends the imposed limitation, and bet on the daily possibilities.*

**KEY-WORDS:** slums, Medellín, participation, popular city, urban policy

### **RESUMEN**

*Se analiza la contribución de la participación en la construcción de ciudad popular en Medellín/Colombia. Se destaca la zona nororiental por albergar los primeros asentamientos precarios que se distinguieron por la reivindicación del derecho a la ciudad. Contextos, intereses de la población-gobierno-mercado, sus acciones/estrategias, relaciones y producciones configuran tres momentos en los que se reconoce la evolución de la ciudad popular. El paso de un momento a otro indica la emergencia o renovación de hechos que crean nuevos escenarios. El período de 1930 a 1980, indica las necesidades y las soluciones derivadas del cotidiano de los habitantes como motores del trabajo comunitario; 1980-2003 registra dinámicas contradictorias que convulsionan la sociedad y reorientan la lucha social; 2004-2011 marca intervenciones urbanas que rompen paradigmas y generan transformaciones territoriales que inciden el modo de vida de la población. Se demuestra que la participación ha producido una ciudad popular que subsiste, resiste y trasciende las limitaciones impuestas, y apuesta por las posibilidades del cotidiano.*

**PALABRAS-CLAVE:** asentamientos precarios, ciudad popular, Medellín, participación, política urbana

## 1 ORIGEM, 1930-1980

Entre 1930-1980, o auge industrial acelera o crescimento demográfico com a vinda das pessoas do campo para as principais cidades, provocando a conformação de assentamentos precários que não encontram resposta institucional para a garantia de solução às necessidades básicas. Começa a construção de cidade popular, mediante a apropriação ou compra ilegal de lotes, predominando a autogestão como resposta comunitária às exigências próprias do cotidiano, que lentamente assomam no cenário público como estratégia para visibilizar as problemáticas. A ação combinada e restringida do mercado e do governo atende à recente problemática urbana em boa parte, negando-a e desconsiderando-a, assim como pelas vias do assistencialismo, clientelismo e violência. Essa ação cria as bases do quadro de exclusão e desigualdade social. A problemática urbana da cidade popular cresce.

Os assentamentos precários<sup>1</sup> em Medellín registram-se desde 1840, quando um grupo de escravos emancipados conforma o bairro O Salado, na zona centroccidental; no início do século XX, ocorrem oito invasões, mas é a partir de 1930 que a cidade se torna atrativa para a população externa com o auge industrial, fazendo com que se perfile como centro comercial, industrial e financeiro da Colômbia, reafirmando-se na década de 1970. A economia converte-se no motor do crescimento urbano e de mão de obra assalariada, mas, com a crise financeira e da indústria têxtil, nos anos 80, degrada as condições salariais e gera desemprego. Assim, os momentos de altos e baixos da economia fazem com que a informalidade prospere.

A violência política produzida pelo enfrentamento entre liberais e conservadores deriva, entre 1948-1958, no rápido fluxo de população camponesa para a cidade, tendo fim com a instauração do Frente Nacional que derivou pactos que evitaram a guerra civil (1958-1974). Ideologias radicais motivadas por grupos de guerrilha que pretendem construir um modelo político alternativo, com origem na Colômbia, em 1960, manifestam-se nos bairros populares nos anos 80, assim como os grupos de delinquentes juvenis. Essas formas de violência desafiam a vida cotidiana da população e a legitimidade do Estado.

O acelerado crescimento demográfico cria demandas por moradia, serviços domiciliários, ruas, equipamentos, espaços públicos, que foram desconhecidas pelo planejamento, ao conceber a cidade para as classes meia e alta. O privilégio do interesse privado sobre o público, leva à negligência e anulação da norma na prática (MARTIN, 2012, p. 25-40). É nesse cenário que começa a construção da cidade popular sem planejamento nem controle.

A resposta governamental à demanda habitacional é a criação de leis, figuras e mecanismos creditícios que atenderam predominantemente às demandas da população com renda, e a intervenção pontual nos bairros informais é mediada pela relação clientelista eleitoral. A pavimentação de vias, dotação de escolas e colégios, postos de saúde, quadras esportivas, orientava seu acionamento (MARTIN, 2012, p. 135). Contribuíram para a construção de moradia popular, o acesso ao crédito e a subsídios, mas sempre insuficientes, se comparados com a demanda real (GONZÁLEZ; CARRIZOSA, 2011), proporcionados pelo Banco Central Hipotecário (BCH, 1932) e o Instituto de Crédito Territorial (ICT, 1939). Entre os anos 40-80, dinâmicas de mercado ativaram a construção massiva de moradia de interesse social, liderada

---

<sup>1</sup>Produzidos no meio da informalidade e ilegalidade urbanística e fundiária, com deficiências ambientais, geralmente localizados em áreas de alto risco geológico (ZUQUIM, 2012), habitados por população em condições de pobreza, caracterizados pelo desenvolvimento incompleto e inadequado da moradia e o entorno, a exclusão das oportunidades e o acesso a bens, infraestrutura e serviços públicos considerados essenciais para satisfazer necessidades (ISVIMED; AdeM, 2011, p. 134).

pelos governos nacional e local, em associação com a elite empresarial e a igreja católica, configurando os bairros obreiros.

Simultaneamente, a construção de assentamentos precários, por fora da manobra institucional, continuava em crescimento, levando, em 1956, à constituição das Casitas da Providencia, fundação privada dotada com investimento público, mas administrada pela Igreja, grêmios da indústria e construção. Esse programa erradicou tugúrios de algumas zonas e, em parceria com o ICT, construiu moradia popular. Os moradores dos bairros informais eram considerados pessoas inferiores, opostas ao câmbio, desrespeitosas da propriedade privada, com tendências ao delito, à prostituição, homossexualidade, portanto, não merecedores do apoio do Estado. Esse imaginário higienista e estético passou depois a ser tratado como assunto meritório de reabilitação (CALVO; PARRA, 2012, p. 41).

Em 1964, a ação municipal sob a informalidade urbana, concretizou-se no Fundo Rotatório de Habilitação de Bairros, o qual possibilitou que as Empresas Públicas de Medellín instalassem serviços domiciliares de água, eletricidade, aqueduto e esgoto. Em 1968, a lei nacional que promulga a erradicação de assentamentos precários, proíbe a prestação de serviços públicos e o acionamento dos urbanizadores ilegais; medidas complementadas com ações coercitivas e de controle público local. Em 1975, a Corporação de Moradia e Desenvolvimento Social (Corvide) modifica o programa Casitas da Providencia para se tornar a entidade encarregada de implementar as políticas habitacionais para população de baixa renda.

Fique (2008, p. 83) e Torres (2009, p. 83) assinalam como, a partir das transformações da estrutura financeira da construção, a partir dos anos 70, a produção de moradia predomina como atividade econômica privada, consolidando atos especulativos no desenvolvimento urbano sem contraprestação para a cidade, e com um amplo setor populacional pobre, à margem da política pública em habitação e do sistema financeiro.

Esse marco institucional, que pretendia normalizar e melhorar os assentamentos precários, é complementado com a institucionalização de formas de participação comunitária, em 1958, a partir da Lei Nacional de Juntas de Ação Comunal (JAC). Visibilizam-se manifestações de luta social com incidência na produção de cidade informal, e se reforçam as relações clientelistas.

Na década de 1960, o maior assentamento de Medellín se constitui na comuna 1 da zona nororiental<sup>2</sup> (figura 1); denominado, tempos depois, como bairro Popular (figura 2), é um laboratório para a implementação das leis criadas e mostra da crua realidade da informalidade e precariedade urbana. Localizado fora do perímetro urbano, nas encostas da cidade, sem condições para o hábitat, é conformado por população proveniente do campo, mobilizada por causa da violência, pela busca de progresso, ou como consequência da realocação intraurbana (gerada pela localização de pessoas em zonas centrais de alto valor fundiário). Devido à necessidade da população ter um lugar para morar e à impossibilidade de aceder às estratégias de financiamento estabelecidas pelo governo nacional e o mercado imobiliário formal, revelam-se formas de apropriação urbanística ilegal, como invasões e loteamentos (TORRES, 2009, p. 125).

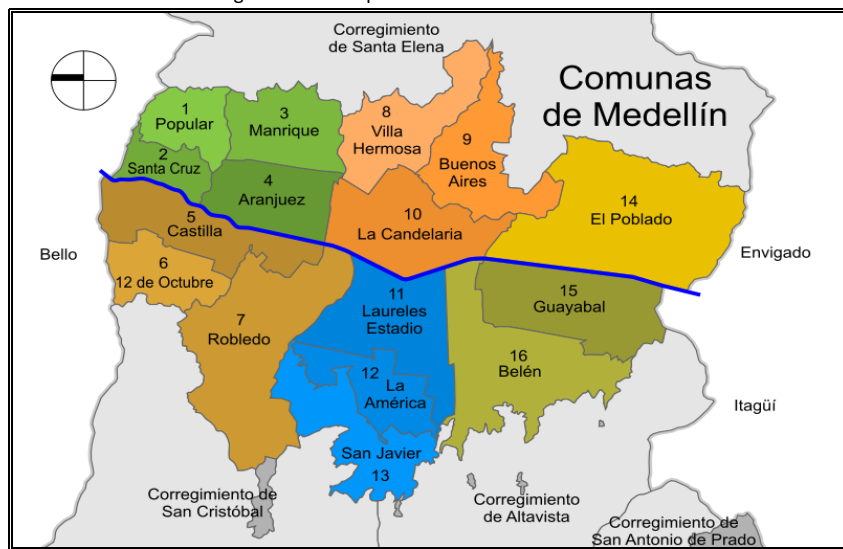
Casitas da Providencia constrói, nesse setor, o “bairro piloto de ação comunal”, que reforça a segregação socioespacial dos centros econômico e político, resultando em fracasso. A partir dos despejos e descumprimentos das promessas oficiais, emergem práticas de resistência: não desocupar o território ocupado; não assinar documentos públicos; adornar os tugúrios com

---

<sup>2</sup> Medellín divide-se em seis zonas, que contém 16 comunas na parte urbana e cinco corregimentos na parte rural.

bandeiras da Colômbia como símbolo de soberania popular e de defesa contra a intervenção violenta da polícia; escrever nas paredes informação associada com direitos humanos; são alguns exemplos (CALVO; PARRA, 2012).

Figura 1: Divisão político-administrativa Medellín



(Fonte: Alberto Gutiérrez, 2011)

Figura 2: Primeiras invasões zona nororiental, 1960



Fonte: Legado Antioquia 2013

Desde os anos 70, diversos setores da sociedade atenderam à demanda habitacional: Fundações e Corporações de poupança e crédito; Organizações Não Governamentais (ONGs) que participavam do processo de construção em setores pobres e organizados; Caixas de Compensação Familiar (CCF) que outorgavam auxílios de moradia para trabalhadores e urbanizadores piratas, representados por grupos, ou pessoas, donos, intermediários, que se apropriam de terrenos, parcelam e vendem lotes sem atender às mínimas condições de habilitação, com promessas de compra-venda que não tinham valor legal (TORRES, citando a ARANGO, 2009, p. 66-67).

A melhora das condições de vida mobiliza processos de autogestão comunitária. Com ajuda do setor religioso, ou educativo, e por meio de convites comunitários, JACs, associações de cultura e comitês geraram a autoconstrução de moradia e do entorno (figura 3). Sacerdotes rebeldes da igreja católica apoiaram outras ocupações de terrenos perto da zona nororiental, brindando legitimidade simbólica e institucional à ação dos moradores, ainda que contra os despejos da polícia. A igreja, centro de cerimônias, converte-se em espaço para a celebração de missas, jejuns e assembleias populares, possibilitando pontos de encontro para o debate público em torno das necessidades. Com esse acionamento, tanto moradores como sacerdotes tornaram-se indesejáveis para as autoridades (CALVO; PARRA, 2012; NIETO, 2012, p. 78).

Figura 3: Exemplo de autoconstrução



Fonte: Legado Antioquia 2013

A luta social pelo direito à cidade nasce e se manifesta nos lugares mais próximos e cotidianos da população, mas logo se projeta em espaços públicos. Entretanto, a mobilização social dos assentamentos atuava de maneira desarticulada (MARTIN, 2012, p. 246), aproveitava as conjunturas da época para visibilizar as demandas em torno das erradicações e despejos violentos (figura 4). Calvo e Parra (2012) reconhecem a II Conferência de Episcopado Latino-Americano, em 1968, como cenário de manifestações massivas de protesto e práticas de resistência organizada como expressão de desobediência pública e crítica às políticas do governo. Moradores, sacerdotes e movimentos de esquerda converteram-se em atores fundamentais da urbanização popular.

Figura 4: Expressões de desalojo



Fonte: Mesa interbarrial de desligados, 2012

## 2 CONTRADIÇÕES, 1980-2003

Momento conhecido por renovadas dinâmicas de violência, crise de governabilidade e prolongamento de ações repressivas que explodem a cidade, logrando uma mobilização da sociedade civil que revolucionou a forma de construir cidade. Novas reformas urbanas deram como resultado a Constituição Política (CP) de 1991, emergindo cenários, atores, recursos, e estratégias que configuram contradições: moradia como direito/mercadoria, participação democrática/restringida.

Desde 1986, as ações de violência protagonizadas por traficantes de droga, gangues do narcotráfico, milícias populares<sup>3</sup> e paramilitares, confluem na vida cotidiana, levando os moradores ao desenvolvimento de estratégias de sobrevivência e proteção e, o governo local, a voltar-se contra a população mediante capturas massivas, desaparecimentos e assassinatos. O abandono institucional da cidade informal é aproveitado pelos traficantes para a circulação de dinheiro mediante a consolidação de bairros (figura 5): construção de quadras, moradias, ruas de acesso, em troca de se converterem em lugares para o comércio de droga (GONZÁLEZ; CARRIZOSA, 2011, p. 127). Entre 1998-2002, registra-se o aumento demográfico na cidade pela confluência de processos de mobilidade intraurbana, de expulsão forçada do campo para a cidade, ou pela busca de alternativas de vida.

Figura 5: Projeto “Medellín sem tugúrios”



Fonte: Andrés Henao, El Tiempo

A construção da cidade popular debatia-se entre o paradoxo de uma cotidianidade intimidadora pelo medo, terror, silêncio, fragmentação das relações sociais, controles territorial e social, promovida pelos grupos armados e; ao mesmo tempo, de uma cotidianidade na qual esses atores exerciam papéis de educadores cívicos garantidores da moral, defensores de valores tradicionais, do fortalecimento da cooperação e da integração por meio do trabalho comunitário (NARANJO; PERALTA; HURTADO, 2002). Dessa forma, a violência cristaliza momentos efêmeros de coesão social e, simultaneamente, obstaculiza processos de desenvolvimento local.

<sup>3</sup> Formas de resistência armada promovidas pelos habitantes dos assentamentos precários para a defesa do acossamento dos delinquentes, e a reivindicação de melhores condições de vida. Posteriormente, foram cooptadas por interesses guerrilheiros (NIETO, 2012).

Dirigentes cívicos, de escolas, párcos e juntas de ação comunal, unem-se, durante os anos 90, com ONGs fortalecidas pela cooperação financeira internacional dos Países Baixos e a Agência Alemã de Cooperação Internacional GTZ (em alemão: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit). Medidas de descentralização municipal ampliam o cenário de ação coletiva na produção da habitação popular: Organizações Populares de Moradia por meio do cooperativismo, Juntas Administradoras Locais e Conselhos Comunais. Agências internacionais (banca multilateral) financiaram programas de melhoramento de bairros para a redução da pobreza, orientando as políticas públicas em hábitat, moradia e desenvolvimento. Desse modo, o Estado sujeita-se aos parâmetros estabelecidos pela globalização e pelas lógicas do mercado neoliberal (TORRES, 2009). A política pública local privilegia-se com o embelezamento da cidade: moderna, de serviços, competitiva e democrática, em contraposição com a precariedade e violência que se pretendia ocultar (GONZÁLEZ; CARRIZOSA, 2011, p. 123).

Os anos 80 e 90 sintetizam uma história de fatalismo e incerteza, que geraram sinais de paralisção e, ao mesmo tempo, de explosão social, afetando todas as classes da sociedade. A complexidade desse momento, vista na confluência de variados fenômenos, possibilita uma mobilização coletiva sem precedentes, que revoluciona todas as estruturas da cidade. Emergem, assim, processos sociais e políticos para enfrentar os flagelos reconhecidos, dando abertura a reformas na participação social e na política urbana.

No início dos anos 90, o cotidiano da participação urbana continua desenvolvendo-se nos âmbitos íntimo e privado das comunidades, o lugar de moradia; mas se visibiliza com força no âmbito público, gerando implicações de grande magnitude na reconstrução de uma cidade convulsionada. As motivações e estratégias que construíram a cidade tornam-se claras, embasam discursos e ações coletivas pela vida e a formação de uma massa crítica para reduzir a violência. Especificamente, a comuna 1 da zona nororiental lidera esses processos. Atores, que antes estavam divididos, reúnem-se no mesmo espaço para elaborar, debater, deliberar e concertar alternativas para reorientar a crise atual e o futuro da cidade; com prioridade para os assentamentos precários. Inauguram-se estratégias participativas e formas de comunicação que exigiram o trabalho conjunto de diversas forças: foros comunais e municipais, mesas de trabalho setoriais e seminários (NARANJO; PERALTA; HURTADO, 2002).

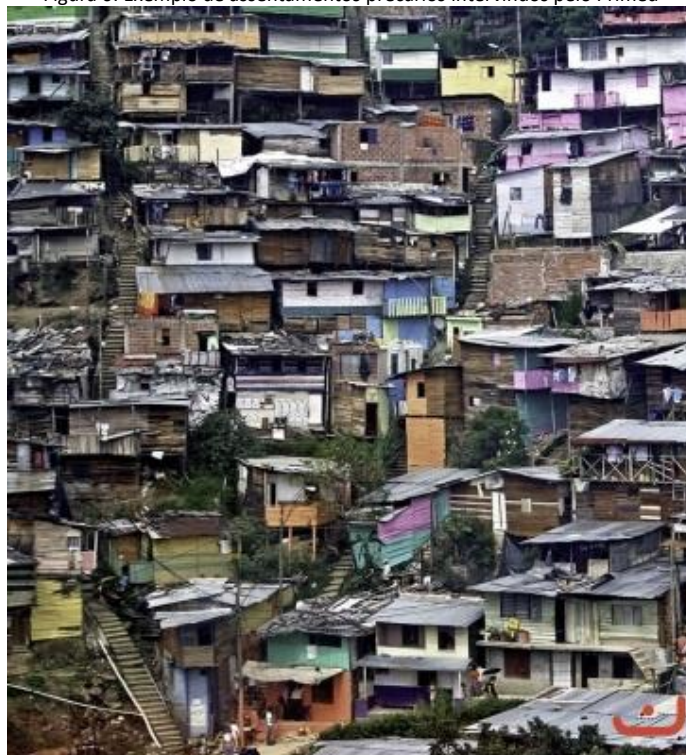
Nesse cenário de dinamização da sociedade civil, surgem processos de poder local, manifestos em novas possibilidades políticas, mas conscientes, profundas, modernas e qualificadas, sobre as realidades urbanas (GONZÁLEZ, 2011). A eleição popular de prefeitos (1988), as negociações com a guerrilha (1998), a criação da Conselheira para Medellín e sua Área Metropolitana, para recompor o tecido descomposto (1991) e a Assembleia Nacional Constituinte, que teve como resultado a edição de uma nova CP, em 1991, descentralizadora, participativa, inclusiva e orientada aos direitos inspirados, em décadas atrás, nas lutas populares pelo direito à cidade.

A Conselheira promove prioritariamente intervenções urbanas em assentamentos precários, assim como projetos de inversão social vinculados com organizações de base e ONGs. Programas radiais, foros comunais, simpósios, conferências, reuniões do bairro, seminários, convocaram a participação massiva de jovens e pais de família, moradores dos bairros populares, que representavam a massa vítima de violência, precariedade, decadência institucional, práticas mafiosas, clientelismo e autoritarismo. Para Martin (2012, p. 279-280), a cidade assistia à reinvenção da democracia participativa real e direta, mas a superação da tragédia implicava ir mais além dos atos de resiliência individuais e coletivos; tornando necessária uma nova política urbana e radical reforma na gestão da cidade.



Em 1993, o Programa de Melhoramento Integral de Bairros (Primed), liderado pela Universidade Nacional, por meio do Centro de Estudos de Habitat (Cehap), representa o primeiro esforço em intervir na cidade informal (figura 6), que estava excluída do desenvolvimento urbano planejado, em duas fases (1993-1996 e 1998-2002), com duração interrompida de 7 anos. O programa é realizado mediante aliança de cooperação entre os governos local, nacional e alemão<sup>4</sup>. Fundamenta-se na experiência de Moravia, da década de 1980, e considera os princípios do Plano de Ação Mundial - HÁbitat II, 1996, que assinalava a consolidação progressiva da cidade ainda não reconhecida como complemento e equilíbrio do solo urbano formal (GONZÁLEZ, 2011).

Figura 6: Exemplo de assentamentos precários intervindos pelo Primed



Fonte: Empresa Desenvolvimento Urbano, 2009

O Primed marca a história de Medellín por ser a primeira vez que se aplica uma metodologia de intervenção participativa que vincula organizações comunitárias dos bairros e sociais da cidade, mediante a estratégia de convites; com a Conselheira e as ONGs, desata processos de planejamento participativo. Assim, gera níveis de gestão interinstitucional; concentra investimentos em zonas precárias; conta com a participação de atores de cooperação internacional, nacional, local, ONGs e organizações sociais. Desta forma, rompe dinâmicas passadas, estabelecendo novas formas de abordar a marginalidade que o convertem em referência dos programas de desmarginalização urbana na Colômbia e na região latino-americana.

Sem dúvida, o Primed melhora as condições físicas dos assentamentos precários, porém, apresenta dificuldades: a escala reduzida da intervenção focada em setores, mas não em

<sup>4</sup> Ministério para a Cooperação Econômica e do Desenvolvimento (BMZ), Banco Governamental para a Reconstrução e o Desenvolvimento (KfW), e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), que postulou o Primed para participar do Concurso de Melhores Práticas, em Dubai, 1998.

bairros, nem mesmo em comunas inteiras; a legalização dos componentes intervindos; o número reduzido de programas sociais em relação à demanda. A eliminação de Corvide e o fato de que o programa não consegue se instalar como política de cidade, incidiram para que, em 2001, a prefeitura o eliminasse. Dessa forma, em alguns setores da intervenção, ao terminar o processo, também acaba a presença do Estado (ECHEVERRI; ORSINI, 2010; GONZÁLEZ, 2011).

As prefeituras desenvolvidas entre 1990-2003 são marcadas pela alternância de poder tradicional, conformando-se um quadro de avanços em marcos legais, retrocessos pela descontinuidade e reincidência nas ações repressivas às invasões da população. A implementação de políticas neoliberais em participação e política urbana em assentamentos precários já deixava o panorama claro de contradições.

O surgimento de experiências do planejamento e gestão participativa<sup>5</sup>, a aproximação governo-sociedade civil, a inclusão de atores historicamente excluídos, o controle social da gestão pública, foram avanços que se instalaram no cotidiano da população manifestos na luta pelo direito à cidade. No entanto, a excessiva regulamentação da participação; a delegação de responsabilidades à sociedade civil, que antes eram do Estado; a fragmentação da ação coletiva e o contexto clientelista e violento, desvirtuam a participação, tornando-a um ato formal que ainda é ameaçado, cooptado, manipulado ou aniquilado (VELÁZQUEZ; GÓMEZ, 2003). Esse tratamento incide em que as relações estabelecidas entre diversos atores não estejam equalizadas, impondo-se um poder a outro.

Da implementação da moradia digna como direito, derivou-se uma prática em que foi tratada como bem de consumo e compra, portanto, elemento de especulação. O modelo neoliberal fez com que os recentes regulamentos o levassem à usurpação de direitos coletivos, à alienação de patrimônios familiares em proveito dos interesses privados, à mudança da política habitacional, na qual o Estado passou de construtor a promotor do mercado para o financiamento, focando na demanda e não na oferta. O acúmulo de reformas gerou a construção da moradia pelo setor privado e não o público (TORRES, 2009, p. 94; GONZÁLEZ, 2011, p. 26).

### **3 INSTITUCIONALIZAÇÃO E FORMALIZAÇÃO, 2004-2011**

Um quadro alentado pelas mudanças do momento anterior, a retomada de processos, assim como por novos discursos e práticas institucionais, viram o rumo da participação, da política e da gestão urbana local, aprimorando sua institucionalização, formalização e mudança. Começa uma parte da história recente de Medellín na que são visíveis as transformações territoriais em assentamentos precários, orientadas à melhoria de condições de vida e desenvolvimento humano. Outras complexidades aparecem na cena da cidade popular, agora catalogada como cidade de direitos.

Devido à continuidade da violência, em finais de 2003 o governo implementa política de desmobilização paramilitar, e as comunidades fortalecem estratégias intuitivas e não

---

<sup>5</sup> O ano de 1993 registra abundantes práticas de planejamento participativo, e uma delas foi liderada pela comuna 1, que formulou o Plano Alternativo Zonal (Paz), e o Plano de Desenvolvimento Local, 2004, catalogado como modelo para a cidade. Em 1997, constitui-se a Rede de Planos Zonais, que articula as experiências de cidade. Apoiados pelas ONGs, universidades e a administração tornam-se fundamento para gerar consenso sobre a necessidade de um novo esquema de planejamento urbanístico que reoriente as atuações privadas e públicas.

convencionais. Nieto (2012, p. 74-89) argumenta que a população nem sempre se faz de vítima passiva, obediente ou com lealdade submissa para evitar ser expulsa ou eliminada; mas resiste de forma não armada, à opressão, dominação, invisibilidade, exclusão social produzida pelo Estado e pelos atores armados. Com o decorrer do tempo, essas estratégias se reafirmam perante as novas complexidades urbanas, demonstrando que a cidade popular não tem estado completamente dominada pelas práticas hegemônicas da violência e exclusão. A população aprendeu que o uso de instrumentos normativos, como a denúncia pública aos organismos nacionais e internacionais, e a confrontação direta da violência, pode trazer como consequência ameaças, despejos e morte, como também o regulamento da ação violenta.

A ação popular, planejada e consciente, ou espontânea e inconsciente, deve ser valorada a partir de perspectivas renovadas que desvendem a imensa riqueza do potencial transformador derivado da cotidianidade e visíveis no cenário político: “cabildos”, “plantones”, “boicot”, “mingas”, invasões massivas, ocupações, protestos públicos, assembleias comunitárias, manifestações públicas, denúncias públicas, tomadas cívicas de prédios, greves, êxodos voluntários, mediações, desobediência civil - não pagamento de tributos -, obediência passiva, redes de fraternidade, derivam processos alternativos de resistência e exigência de direitos. De espaços culturais, esportivos, artísticos, lúdicos, musicais emergem festas, *shows*, jogos, arte, emergem expressões de resistência (figura 7). Uma esperança germinava nos processos sociais da população, demonstrando que podiam mitigar a violência produzida pelos atores armados (NIETO, 2012, p. 74-87).

Figura 7: Expressão Popular



Fonte: Mesa interbarrial de desligados, 2012

A continuidade das prefeituras, 2003-2007 e 2008-2011, de corte alternativo e com gestões baseadas em princípios éticos, com visão democrática, respaldos social e acadêmico, e da empresa privada, foram orientadas à obtenção de resultados, de maneira transparente e eficaz. Por meio das gestões públicas comprometidas, os empresários e elites pretendiam transformar Medellín em modelo de desenvolvimento racional, atingindo níveis de competitividade, atração comercial e turística, nos níveis nacional e internacional. Essa visão integral e ambiciosa que implicava refazer a cidade incorporava o planejamento moderno, tecnocrata e o Plano Piloto e Regulador de meados do século (MARTIN, 2012, p. 452, 471).

A retomada e legitimação de políticas em participação e habitação, afirmaram processos de planejamento participativo desenvolvidos entre governo, cooperação internacional, ONGs, organizações comunitárias e universidades. Estratégias como equipes de impulso, de



assessores, assembleias comunitárias, consórcios e alianças, possibilitaram encontros, foros e mesas setoriais para deliberar sob o reconhecimento de direitos.

O Plano de Desenvolvimento Municipal, 2004-2007, vinculou a organização e participação cidadã, os Conselhos Consultivos Comuns e o Programa de Planejamento Local e Desenvolvimento Participativo como estratégias para fortalecer o Sistema Municipal de Planejamento. A meta, em termos de política urbana, era elevar os níveis de qualidade de vida e de desenvolvimento humano, em particular, dos habitantes e territórios mais desfavorecidos da cidade, mediante a priorização e focalização de investimento público. Inaugurava-se uma política integral e contínua que rompia com a gestão setorial e fragmentada de cada secretaria e entidade descentralizada, com o atendimento sob a urgência e a conjuntura, com a tradição do clientelismo, a corrupção, a impunidade e as diferenças e o isolamento entre a cidade formal e a informal.

No período de 2008-2011 deu-se continuidade ao modelo público centrado em direitos humanos, civis, políticos, econômicos e ambientais, e no fortalecimento aos processos de planejamento participativo. Criou-se o Instituto Social de Moradia e Habitat (Isvimed) e formulou-se o Plano Estratégico Habitacional, 2020. Em 2009, o Conselho Nacional de Política Econômica e Social (Conpes) aprovou “Lineamentos para a Consolidação da Política de Melhoramento Integral de Bairros (MIB)”, estratégia para reduzir a pobreza urbana a partir de um conjunto de medidas físicas, sociais, ambientais, econômicas, jurídico-legais para a integração e inclusão dos assentamentos precários dentro da estrutura funcional e produtiva da cidade (GONZÁLEZ, 2011).

A necessidade de enfrentar de forma abrangente a problemática urbana e a vigência de disposições constitucionais e legislativas fizeram com que os governos locais dos dois períodos desenhassem, implementassem e dessem continuidade, no marco da política habitacional, ao Projeto Urbano Integral (PUI). Ainda foram cinco as zonas de intervenção, e aprofunda-se nos impactos do PUI da zona nororiental (PUI-NOR), primeiro ao ser concebido em 2004, com execução de obras entre 2005 e 2008, converteu-se num laboratório de experimentação. O PUI-NOR, quase completamente financiado pela entidade local e com o investimento anual de cada secretaria vinculada à intervenção, interferiu no espaço público, transporte, na mobilidade, moradia e no entorno, na infraestrutura, nos equipamentos comunitários; e promoveu o fomento de emprego, educação, cultura, recreação e lazer e proteção ambiental.

Novos enfoques, metodologias e instrumentos urbanísticos orientaram o PUI-NOR segundo as particularidades da realidade local. Foram acolhidas aprendizagens derivadas das intervenções significativas nos níveis internacional, nacional e local, e contemplada uma visão ambiciosa de futuro. Aprendizagem significativa foi a participação de diversos atores como condição para construir cidade, a qual, no meio de contradições, ampliou e fortaleceu as possibilidades para atender à problemática urbana.

A intervenção valorada positivamente, por seu caráter democrático e pelas transformações territoriais é destacada predominantemente na literatura disponível: 158 hectares, 170 mil pessoas e 20 bairros intervindos com novas centralidades, usos e apropriações socioculturais, fortalecimento da participação popular e da gestão pública, cobertura e qualidade em saúde, educação, emprego, recreação, mobilidade, comércio e serviços domiciliários, legalização de moradia e reassentamento de população sem nenhum despejo, com acordo voluntário na aquisição de terras e subsidiado pelo governo e aportes de outras entidades.

Impactos físicos, socioespaciais, econômicos e institucionais mudaram o imaginário de exclusão social, ao construir na cidade informal consolidações habitacionais (figura 8), obras monumentais (figura 9) e infraestrutura que a modernizaram e vincularam dinâmicas imobiliárias, financeiras (figuras 10 e 11), turísticas, comerciais e de serviços. A atenção midiática e o *marketing* político visível em premiações internacionais e o turismo local<sup>6</sup>, viraram a cidade da mais perigosa e violenta do planeta à mais moderna, cosmopolita, educada, pacificada e incluyente; imagem favorável que a torna cenário de eventos de grande escala que marcam o século 21. Constrói-se a cidade a várias mãos: com os esforços dos governos nacional e local, em parceria com a elite financeira e industrial, até mãos populares, apoiadas no acumulado histórico de forças sociais vitais.

Figuras 8: Consolidação Habitacional Juan Bobo



Fonte: EDU, 2010

Figura 9: Biblioteca España e Metrocable

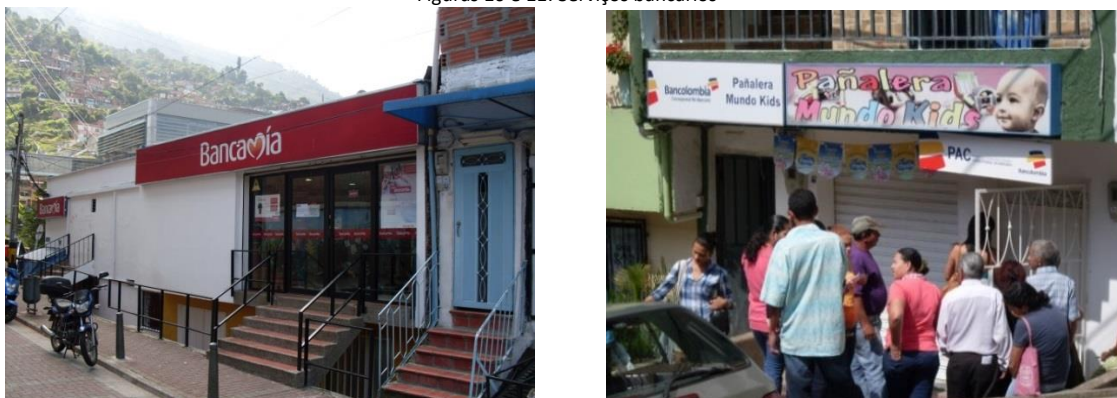


Fonte: EDU, 2010

---

<sup>6</sup> Consolidação habitacional Juan bobo foi premiada entre as melhores práticas por qualidade de vida, Dubai, 2008; Prêmio City to City Barcelona FAD Award, pelo programa Medellín a mais Educada, 2009; Prêmio de Acesso ao Conhecimento, da Fundação Bill & Melinda Gates, pela Rede de Bibliotecas, 2009; Prêmio Cities for Mobility, pelas estratégias inovadoras para melhorar as condições sociais, urbanas e de mobilidade existentes, 2011; Cidade Inovadora, 2013; reconhecimento como a cidade preferida em destino corporativo na Sul-América, 2013; Prêmio Verde Verónica Rudge em Desenho Urbano, pelo PUI-NOR, 2013.

Figuras 10 e 11: Serviços bancários



Fonte: Alberto Gutiérrez, 2012

Se bem o PUI é catalogado como modelo de intervenção urbana para o desenvolvimento integral, com ênfase no espírito democrático, participativo e de direitos, mostra também que segue interesses de mercado. Esta perspectiva é desenvolvida por Calvo (apoiado em HYLTON, 2014, p. 81) quando argumenta que as mudanças recentes do governo local correspondem a uma estratégia neoliberal que pretende maquilar os interesses de um capitalismo financeiro e imobiliário, que parcela a soberania estatal e emprega a violência paramilitar para promover sua integração na economia global. Assim, as obras urbanísticas, a participação e a inclusão social do Modelo de Medellín, seriam a outra cara da pacificação ou modernização paramilitar, entendida como condição de possibilidade para o turismo, a inversão e segurança necessários para o capital corporativo.

Este cenário possibilita refletir sob a incidência dos impactos da formalização da cidade popular como um assunto pouco desenvolvido até o momento. É claro que o êxito da intervenção urbana deve-se ao atrelamento de processos físicos, institucionais, econômicos e sociais que aprimoraram dinâmicas de uma cidade formal em territórios informais, até há pouco tempo, só vistos como informais, ilegais, violentos, precários, pobres. A questão é que os territórios enobrecidos continuam sendo habitados e construídos por população de baixa renda, que, com o tempo, passará por mudanças no seu cotidiano. A cidade historicamente construída a mãos populares, com conquistas de alto valor democrático, mistura-se com dinâmicas de mercado vividas de perto, em espaços próprios e íntimos. Nesse marco, os impactos de médio e longo prazos sobre a cidade recentemente formalizada, projetam novas contradições no cotidiano da participação na construção da cidade.

## CONCLUSÃO

A identificação e o encadeamento histórico de contextos, interesses/finalidades da população-governo-mercado, ações/estratégias, relacionamentos e produções materiais, sociais e simbólicas, convertem-se em chaves para explicar a contribuição da participação urbana na construção de cidade. Esse avanço, ainda em andamento, faz surgir questões práticas que permitem contar a história da cidade popular construída a várias mãos, constituindo um passo adiante na indagação sob as transformações dos assentamentos precários. Desse modo, constata-se:

A complexidade da realidade urbana, evidente em limitações e possibilidades que, simultaneamente, envolvem avanços, retrocessos e a retomada de processos de produção de



cidade; traz consigo práticas combinadas e duais sobre experiências de fracasso-êxito, medo-fortaleza, pessimismo-otimismo, emancipação-tutelagem, desesperança-esperança.

O descompasso entre discursos democráticos e práticas clientelistas, violentas e mercantilistas, manifestado na contradição dos interesses que orientam a construção de cidade a várias mãos, desiguais, fragmentadas e com poderes que dificilmente se equalizam; mãos despossuídas, que lutam por um lugar onde habitar; mãos filantrópicas, que apoiam, orientam e sustentam a luta; mãos violentas, que eliminam, ameaçam e entorpecem processos impondo ordens segundo conveniências específicas; mãos excludentes, que desconsideram a diferença, negando-a ou ocultando-a; mãos populares, que reivindicam o direito à cidade subsistindo, resistindo, transcendendo limitações impostas e apostando nas possibilidades do cotidiano.

A participação apresenta-se como potencialidade realizável nos momentos em que tem construído a cidade popular, a várias mãos, e nos espaços íntimos do cotidiano que lentamente se tornam visíveis ao público.

### **AGRADECIMENTOS**

O artigo é produto parcial da pesquisa: A participação na construção de cidade, Medellín, uma cidade construída a várias mãos? desenvolvida como tese de doutorado no Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP). Com apoio do Programa Estudantes-Convênio de Pós-graduação, (Capes/CNPq) e da Estratégia de Sostenibilidad, 2013-2014, Vicerrectoría de Investigación, Universidad de Antioquia, Grupo Medio Ambiente y Sociedad.

### **REFERÊNCIAS**

- CALVO, O. Hacia una historia intensa de Medellín. Presentación. **Revista Estudios Política Universidad de Antioquia**, Medellín, enero-junio de 2014, p. 77-85.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Informe final programa proyecto urbano integral nororiental**. Julio Villarreal Navarro, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2008.
- ECHEVERRI, A.; ORSINI, F. Informalidad y urbanismo social en Medellín. In: ARBAUX, Michel; ECHEVERRI, Alejandro; GIRALDO, J. **Medellín, medio-ambiente, urbanismo sociedad**. Medellín: Fondo Editorial Universidad Eafit, Urban, Centro de Estudios Urbanos y Ambientales. 2010.
- GONZÁLEZ, F. **La experiencia de desarrollo urbano en Medellín**. Escala Barrial/Comuna. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, 2011.
- GONZÁLEZ, M. E.; CARRIZOSA, C. Entre la planeación urbana, la apropiación del espacio y la participación ciudadana. Los pactos ciudadanos y el Parque Biblioteca España de Santo Domingo Savio. **Estudios Políticos**, 39, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 2011, pp. 117-140.
- ISVIMED. Alcaldía de Medellín. **Plan estratégico habitacional Medellín**. Mi casa 2020, una ciudad pensada y construida por todos. Viva la ciudadanía, Universidad Nacional de Colombia, Isvimed, Alcaldía de Medellín. Medellín, 2011.
- MARTIN, G. **Medellín, tragedia y resurrección**. Mafia, ciudad y estado, 1975-2012, Medellín: Planeta Colombiana S.A., 2012.
- NARANJO, G.; PERALTA, J.; HURTADO, D. Experiencias de ciudadanía en las fronteras de la ciudad. Hacia una gramática moral de la política. **Revista Territorios**, n. 7, Bogotá, 2002, p. 43-63.



- NIETO, J. Resistencia y ciudadanía en Medellín. In: LOPERA, Jhon M. (Ed.). **Resistencia ciudadana y acción colectiva en Colombia y América Latina**: enfoques y experiencias. Medellín: Grupo de Investigación Cultura, Política y Desarrollo Social Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Antioquia, 2012
- FIQUE, L. La política pública de vivienda en Colombia. Conflicto de objetivos. **Revista Bitácora Urbano Territorial**, n. 13, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2008, p. 73-89.
- TORRES, C. **Ciudad informal colombiana**. Barrios construidos por la gente. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, Grupo de Investigación Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad, 2009.
- VELÁZQUEZ, F.; GÓMEZ, E. **Que ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?** Bogotá: Fundación Corona, 2003.