

Disputas contemporâneas na produção de cidade popular

O caso de Medellín/Colômbia¹

Liliana María Sánchez Mazo²

Introdução

Pretende-se construir uma linha do tempo sobre as disputas na produção recente de cidade popular na América Latina, com foco em Medellín/Colômbia. Essas disputas encontram-se na base das contradições derivadas da implementação simultânea de condições democráticas e neoliberais. A democracia, como experiência humana permanentemente inconclusa, historicamente construída e suportada em longos processos de luta social, vê a participação como possibilidade para avançar na garantia de direitos; enquanto o neoliberalismo, prática político-econômica que promove liberdades individuais, assume a participação como instrumento para a construção da cidade do capital. Tal realidade visibiliza-se em nossa região no final dos anos 80, desenvolvendo-se com maior força nos anos 90, até se posicionar na atualidade. Disputas geradas pelos sentidos e pelas finalidades contraditórias da participação expressam-se nas práticas dos diferentes agentes que constroem a cidade popular no âmbito de intervenções públicas em assentamentos precários.

O texto estrutura-se em três partes que destacam as disputas que cruzam a relação entre participação, política urbana e cidade popular; e enfatizam o cenário complexo da luta pelo reconhecimento de direitos. Em primeiro lugar, descreve-se um breve apanhado histórico da problemática urbana com ênfase nas particularidades de Medellín. Em seguida, identificam-se os avanços e impasses das respostas governamentais em relação à problemática, destacando a participação na política urbana, e as transformações territoriais derivadas de intervenções públicas em assentamentos precários. Por fim, resgatam-se os agentes e as práticas que outorgam sentido à construção de cidade popular a várias mãos, e reflexiona-se sobre as aprendizagens e potencialidades da participação em processos de urbanização em assentamentos precários.

¹Este texto é produto parcial da pesquisa doutoral “Cotidiano da participação no âmbito da política urbana em assentamentos precários. Medellín, *uma cidade construída a várias mãos?*”, adstrita à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), São Paulo/SP, Brasil; vinculada à pesquisa “Intervenções contemporâneas em cidades da América do Sul: Estudo das transformações territoriais em assentamentos precários. São Paulo/Brasil – Medellín/Colômbia”, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e pela Vice-reitoria de Pesquisa da Universidade de Antioquia (UdeA).

² Professora do Departamento de Trabalho Social, da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade de Antioquia Medellín/Colômbia, e doutoranda em Arquitetura e Urbanismo da USP, Brasil. Bolsista do Programa Estudantes – Convênio de Pós-graduação (PEC-PG), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior/Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Capes/CNPq) – Brasil. lyly.sanchez@usp.br

1. Breve apanhado sobre a problemática urbana dos assentamentos precários

O resgate da história recente da contribuição da participação na construção da cidade popular, destacando a problemática e a política urbana, torna-se significativo para a compreensão dos conflitos e das disputas atuais. Ainda se enfatiza no acontecido depois da década de 1990, não são desconhecidas as dinâmicas de meados do século XIX que marcaram a construção da cidade popular.

Uma das particularidades da Medellín popular é sua construção em meio a um cotidiano, restritivo e conflituoso, que sempre tem sido enfrentado pela população na busca de possibilidades. É assim que moradores de assentamentos precários, com diversos setores da sociedade, entre eles, prefeitura, Organizações Não Governamentais (ONGs), fundações sociais, setores religioso, educativo, de cooperação internacional, têm reivindicado direitos e procurado alternativas para enfrentar a problemática urbana.

Esse cotidiano restritivo e conflituoso expressa-se, de tempo em tempo, em intensidade e modo distinto, nas várias práticas de violência, clientelismo e autoritarismo, onipresentes na construção do país e da cidade, e com implicações negativas para a vida da população que condiciona seus imaginários, valores, comportamentos, suas formas de interação e práticas socioculturais.

As várias manifestações de violência têm gerado inúmeras perdas humanas; êxodos intermitentes de população camponesa; ruptura da organização e participação social; estabelecimento de outras formas de poder que desafiam a institucionalidade estatal (SÁNCHEZ, 2014a, p. 1-20). Entre os fatos e agentes principais da violência, na Colômbia, destaca-se a guerra produzida entre 1948-1958, que teve como causa o confronto bélico pelo domínio do poder público entre o partido liberal e o conservador. Em meados de 1950, registraram-se nascentes grupos guerrilheiros de esquerda com manifestação de ideologias radicais motivadas pela luta por um modelo político alternativo que, entre outros, beneficiaria a população pobre. Ao final da década de 1970, grupos de narcotraficantes dedicaram-se à produção, ao consumo e à distribuição de drogas ilícitas; enquanto que, nessa mesma década grupos paramilitares de direita organizaram-se para combater os grupos guerrilheiros e para a defesa de bens particulares (SÁNCHEZ; GUTIÉRREZ, 2014, p. 122-123). A esses múltiplos agentes e manifestações de violência de naturezas política, social, econômica, somaram-se outras modalidades, ao final da década de 1980, protagonizadas pelas milícias populares, que operavam no interior dos bairros pobres, e pelos bandos delinquentes. Na atualidade, registram-se altos níveis de violência intrafamiliar.

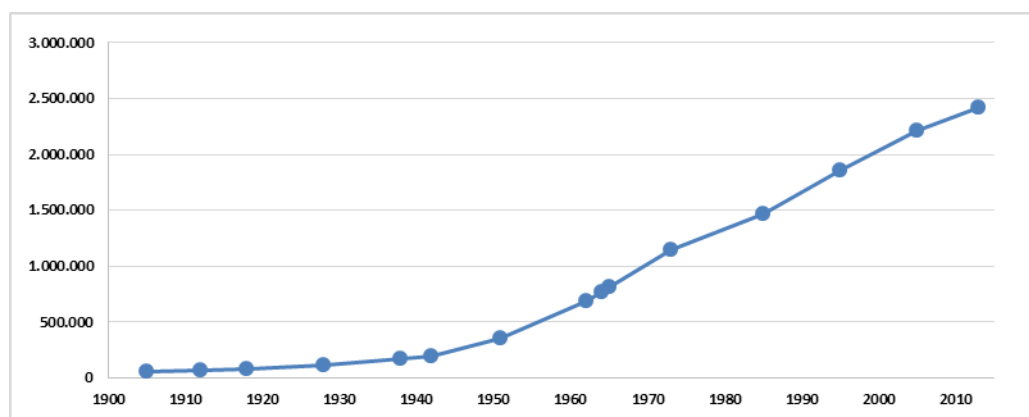
Essa história de violência é característica da problemática urbana dos assentamentos precários de Medellín que, como na maioria das cidades latino-americanas, resultam das aceleradas e generalizadas mudanças territoriais que levaram à concentração de população nos principais centros

urbanos (ONU, 2012). Refere-se, a “cidade popular”, à porção de território que se encontra em condições de informalidade e ilegalidade urbanística e fundiária, com deficiências ambientais; localizado em áreas de alto risco geológico, com restrições para o acesso à moradia, aos serviços públicos domiciliários, ao transporte, às vias, aos equipamentos, à infraestrutura, ao espaço público e aos demais serviços urbanos como garantia de direitos (MÚNERA; SÁNCHEZ, 2012; ZUQUIM, 2012).

Especificamente na Colômbia, entre 1930-1980, o auge industrial acelerou o crescimento demográfico (Gráfico 1) com a vinda de pessoas do campo para as principais cidades, provocando a conformação de assentamentos precários que não encontraram resposta institucional para suas necessidades básicas. Em Medellín, registram-se assentamentos informais desde 1840, e no início do século XX apresenta-se um leve aumento de 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 profile como centro comercial, industrial e financeiro da Colômbia.

Figueroa e Jaramillo (1998, p. 12) descrevem como o desenvolvimento urbanístico se acelerou, caracterizando-se pela marcada pressão das encostas da cidade, especialmente da zona nordeste. 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, degradaram-se as condições salariais, gerando subemprego e desemprego.

Gráfico 1 - Crescimento populacional de Medellín, 1930-2010



Fonte: Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAPM). Anuários estadísticos (1942; 1951; 1961; 1965; 1985). DAP, Sistema de Indicadores Estratégicos de Medellín.

O final do século XX e início do século XXI marca acentuado aumento da mobilidade populacional do campo para a cidade. A Colômbia passa a ser um país de centros urbanos densamente povoados (CORTÉZ; DEL CASTILLO, 1998; SARMIENTO, 1998), e mesmo assim enfrenta a maior crise urbana de sua história, visível no aumento da problemática e informalidade urbana decorrentes de intervenções governamentais inadequadas, desarticuladas e insuficientes

(GIRALDO, 1990). Medellín, a segunda cidade em número de habitantes da Colômbia, confirma o aumento da urbanização de assentamentos precários e a consequente transformação da realidade scioespacial, representada pela confluência de processos de mobilidade dentro da cidade; a expulsão violenta de população do campo para a cidade; ou a busca de melhores alternativas de vida, são os fatores que geram a mobilidade e o crescimento da população.

Na década de 1960, o maior assentamento de Medellín se constitui na comuna “1”³ da zona nordeste; denominado, tempos depois, de bairro Popular, localizado fora do perímetro urbano, sem condições de habitabilidade; ocupado por população proveniente do campo, mobilizada por causa da violência, na busca de progresso, ou como consequência da realocação no interior da cidade.

Desde os anos 70, aparecem na cena da cidade popular diversos atores, que atendem à demanda habitacional dos assentamentos precários, dada a insuficiência da oferta governamental. As ONGs promovem processos de autoconstrução em setores pobres e organizados. Os urbanizadores piratas, por seu lado, se apropriam de terrenos para parcelá-los e vendê-los sem atender às mínimas condições de habilitação, usando promessas de compra e venda sem valor legal (TORRES, 2009, p. 66-67).

Os setores religioso e educativo também contribuem para a construção da cidade popular com as Juntas de Ação Comunal⁴, as associações de cultura e os comitês comunitários, mediante a geração de processos de autoconstrução de moradia. Sacerdotes rebeldes da igreja católica apoiaram a ocupação de terrenos perto da zona nordeste, dando legitimidades simbólica e institucional à ação dos moradores, ainda que contra os despejos da polícia. A construção da igreja, como centro de cerimônias, converte-se em espaço para a celebração de missas, jejuns e assembleias populares, proporcionando pontos de encontro para o debate público em torno das necessidades comunitárias. Com esse acionamento, tanto moradores como sacerdotes tornam-se indesejáveis para as autoridades (CALVO; PARRA, 2012; NIETO, 2012, p. 78).

A organização e a participação popular pretendiam solucionar as necessidades básicas da população, mas também a luta social pelo reconhecimento de direitos. A mobilização social dos assentamentos ainda atuava de maneira desarticulada (MARTIN, 2012, p. 246); aproveitava as conjunturas da época para tornar visíveis, no espaço público, as demandas em torno das erradicações e despejos violentos. 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, expressão de desobediência pública e crítica às políticas do governo.

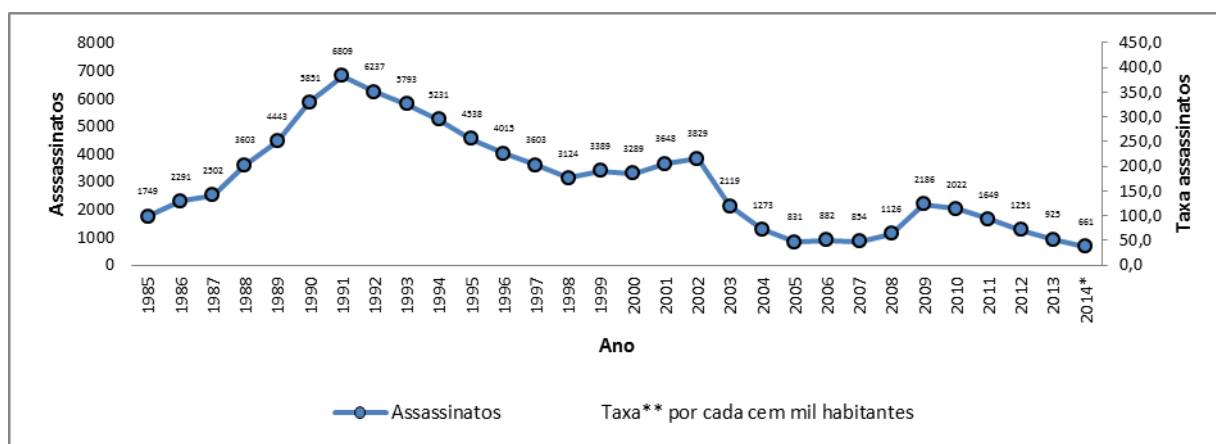
³ Medellín divide-se em seis zonas, que contém 16 *comunas* e cinco *corregimientos*. As *comunas* são áreas delimitadas dentro do perímetro urbano da cidade, constituídas por bairros. Os *corregimientos* são áreas que delimitam a zona rural, constituídos por *veredas*.

⁴ Em 1958, institucionaliza-se, na Colômbia, a Lei Nacional de Juntas de Ação Comunal, que promove a participação comunitária na construção da cidade popular.

Moradores, sacerdotes e movimentos de esquerda convertem-se em atores fundamentais da urbanização popular.

Desde finais de 1980, as ações violentas e simultâneas protagonizadas por traficantes de droga, milícias populares e paramilitares, confluíram na vida cotidiana da população dos assentamentos precários, levando os moradores a desenvolverem estratégias de sobrevivência e proteção. O histórico de homicídios de Medellín, no período 1980-2014, apresenta a dinâmica de violência da cidade (Gráfico 2). O abandono institucional da cidade popular foi aproveitado pelos traficantes para promover a circulação de dinheiro mediante o melhoramento ou a consolidação de bairros com a construção de quadras, moradias, ruas de acesso, em troca de convertê-los em lugares para o comércio de droga (GONZÁLEZ; CARRIZOSA, 2011, p. 127).

Gráfico 2 - Histórico de homicídios em Medellín, 1980-2014



Fonte: Elaboração própria baseada em dados do Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC), 2015

A construção da cidade popular debatia-se entre o paradoxo de um cotidiano intimidador pelo medo, terror, silêncio, fragmentação das relações sociais, controles territorial e social promovidos pelos grupos armados e, ao mesmo tempo, de um cotidiano no 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 pelo conflito armado cristalizava momentos efêmeros de coesão social e, simultaneamente, obstaculizava e desvertebrava processos de desenvolvimento local.

Os anos de 1980 e 1990 sintetizam uma história de fatalismo e incerteza na cidade que gera sinais de paralisação e explosão social, afetando todas as classes da sociedade. A complexidade desse momento possibilita uma mobilização coletiva que revoluciona todas as estruturas da cidade. Emergiram, assim, processos sociais e políticos para enfrentar os flagelos reconhecidos, dando abertura a reformas profundas na participação social e na política urbana.

A pretensão era reconstruir a cidade despedaçada pela violência. Diversos atores, que nunca tinham convergido em nenhum processo social na história da cidade, reuniram-se no mesmo espaço para elaborar, debater, deliberar e concertar alternativas para reorientar a crise do momento e o futuro de Medellín; com prioridade para os assentamentos precários. A criação conjunta de estratégias participativas e formas de comunicação possibilita o trabalho simultâneo de diversas forças em variados espaços (NARANJO; PERALTA; HURTADO, 2002).

Nos anos de 1990 e 2000 proliferam discursos e práticas pela vida. Múltiplas experiências participativas de cidade promovem espaços para o debate, a concertação e a deliberação de alternativas, como processos de planejamento zonal; intervenção urbana em assentamentos precários; controle social da gestão pública; planejamento do desenvolvimento; ordenamento territorial; planejamento e investimento participativo.

2. Intervenções urbanas em assentamentos precários

O acelerado crescimento demográfico na segunda década do século XX, portanto, cria um quadro de demandas por emprego, moradia, serviços domiciliários, mobilidade urbana, espaços e equipamentos públicos, que foram desconsideradas pela ação combinada e restringida do mercado e governo. De um lado, a incapacidade do sistema produtivo para absorver a força de trabalho existente gera o fenômeno da economia informal como fonte de ingresso para a subsistência da população. De outro lado, Martin (2012, p. 25-40) afirma que a intervenção do Estado no nível local fundamenta-se numa cidade para as classes média e alta, e privilegia o interesse privado sobre o público, levando à negligência e à anulação da norma na prática.

O resultado da intervenção nos assentamentos precários foram ações governamentais tardias, pontuais e desarticuladas, que, com o tempo, aprofundaram a realidade de exclusão e desigualdade urbana vividas por várias décadas; incidindo na acumulação de alta dívida social com a população mais pobre. Entre as medidas da época, contava-se com o Banco Central Hipotecário (BCH), de 1932, e o Instituto de Crédito Territorial (ICT), de 1939, que contribuía com créditos e subsídios, sempre insuficientes, se comparados com a demanda real, para a construção de moradia popular (GONZÁLEZ; CARRIZOSA, 2011). Desde 1950, o governo local implementa diferentes programas e projetos para o atendimento da problemática urbana. Casitas da Providencia (1956) é o programa que erradica favelas de algumas zonas centrais da cidade, reforçando a segregação socioespacial e a exclusão da população pobre dos centros econômico e político (CALVO; PARRA, 2012, p. 41), e, em parceria com o ICT, constrói moradia popular.

Em 1964, a ação municipal sobre a informalidade urbana concretiza-se no Fundo Rotatório de Habilitação de Bairros, o qual possibilita que as Empresas Públicas de Medellín instalem serviços domiciliares de água, eletricidade, aqueduto e esgoto, nos assentamentos precários, aspecto

em que o governo local tem incidido favoravelmente. Em 1968, a lei nacional que promulga a erradicação de assentamentos precários proíbe explicitamente 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 e se torna a entidade encarregada da execução das políticas habitacionais para a população de baixa renda.

Dois momentos constitucionais -1886 e 1991- marcam a mudança da participação e da política urbana em assentamentos precários no país e na cidade. No primeiro momento, as violências, o clientelismo e autoritarismo conduzem o relacionamento entre governados e governantes, num ambiente de democracia representativa, caracterizado pela participação apenas no voto, sem possibilidade de interferir nas decisões públicas, nem a existência de mecanismos que permitam seu exercício. A grave situação decorrente da incapacidade do Estado para resolver satisfatoriamente os direitos da população, leva à inconformidade e aos protestos, provocando uma crise generalizada que desestabiliza as instituições no final dos anos 80. No decorrer dessa década, criam-se normas para a descentralização do Estado; participação no planejamento urbano; eleição popular de prefeitos; juntas administradoras locais; serviços domiciliários; contratação comunitária; saúde; e reforma urbana.

Essas novas dinâmicas influenciam a segunda mudança, que teve como resultado a edição da nova Constituição Política, em 1991, fundamentada no planejamento do desenvolvimento, na descentralização, na participação orientada a direitos inspirados, em décadas atrás, nas lutas populares pelo direito à cidade. A Colômbia é assumida como Estado Social de Direito e, sob o preceito de democracia participativa, eleva a participação ao mais alto nível na história da política nacional, com normas que a regulamentam como direito fundamental nos âmbitos social, econômico, cultural e ambiental.

Desde finais de 1980 e, mais concretamente, a partir de 1990, o enfrentamento da tragédia gerada pelas violências e o aprofundamento da problemática urbana, implica ir além dos atos de resistência individual e coletiva; e exige uma nova política urbana na gestão da cidade. “Novos marcos legais para a participação e a política urbana começaram a mudar o rumo da problemática urbana ao ampliar os direitos sociais para enfrentar o ciclo de desigualdade social e da precariedade urbana” (ZUQUIM; SÁNCHEZ, 2014). É assim que esses marcos legais emergem como conquista social, produto de lutas sociais e como medida governamental para abordar a problemática urbana desbordada. A promoção de espaços, instrumentos, mecanismos e estratégias que vinculam diferentes atores e formas de participação social na gestão das políticas urbanas, possibilita que a cidade assista ao que Martin (2012, p. 279-280) denomina como “reinvenção da democracia participativa real e direta”.

Para facilitar a tomada de decisões na vida da nação, a participação é vinculada como eixo estruturante na política pública, com incidência direta na vida da população. Cria-se a Lei 134/1994, que consagra os mecanismos de participação cidadã nos temas relacionados à habitação, educação, cultura, saúde pública, ao voto programático, aos partidos e movimentos políticos, serviços públicos domiciliários, à modernização estatal, ao ambiente, à convivência e paz, juventude, vigilância cidadã, ao planejamento do desenvolvimento (Lei 152/1994) e ordenamento territorial (Lei 388/1997).

No contexto latino-americano, desde começo da década de 1990, observa-se a implementação de medidas neoliberais, tanto em participação quanto na política urbana, em assentamentos precários, no marco de uma Constituição Política que apregoa democracia e reconhecimento de direitos. Segundo Zuquim; Sánchez (2014), essa contradição traduz-se em avanços e impasses, quer pelas novas condições sociopolíticas que começam a se refletir no desenvolvimento da sociedade, quer pela resistência das estruturas político-institucionais a essas novas condições, demonstrando o enraizamento dos antigos modelos que desmentem qualquer sucesso da plena democracia. No contexto neoliberal de competitividade, efetividade e mercado, a orientação da política urbana tem sido pontual, fragmentada, localizada e distante das demandas da população. Como resultado, reproduz-se o estado de pobreza e aprofunda-se a desigualdade social. Esses preceitos também influenciam a participação social, ao referir: menos Estado e mais mercado, deixando para a população a solução das necessidades básicas.

Esses marcos legais de escala nacional e as medidas neoliberais desenvolvem-se de modo diferencial, no nível local. Particularmente em Medellín, a partir de 1993, surgem novas experiências em planejamento e gestão participativa, uma das quais é liderada pela *comuna* “1”. Em 1997, é constituída a Rede de Planos Zonais (RPZ), que articula as experiências de cidade mediante a formulação do Plano Alternativo Zonal (PAZ). Esses processos, apoiados por ONGs, universidades e prefeitura, tornam-se fundamentais para gerar consensos sobre a necessidade de novo esquema de planejamento urbanístico que reorienta as atuações privadas e públicas na cidade e, por outro lado, possibilita a aproximação governo-sociedade civil; a inclusão de atores historicamente excluídos; e o controle social da gestão pública.

Esse antecedente é um dos motores que alenta a criação do Sistema Municipal de Planejamento, em 1996, experiência nova, no país, uma vez que o Sistema Nacional de Planejamento na Colômbia fora recentemente instituído pela Lei 152/1994. O Plano de Ordenamento Territorial (POT), promulgado pela Lei 388/1997, também é adotado em Medellín, que formula seu primeiro POT em 1999 e o atualiza em 2006 e 2014. O POT converte-se no instrumento participativo que possibilita visualizar a região; orientar o modelo de planejamento, ordenamento e desenvolvimento do território dirigido ao incremento da competitividade, à

revalorização do espaço público como eixo estruturante da cidade, à intervenção focalizada e priorizada das necessidades da população moradora em zonas informais, de maneira participativa e em equilíbrio com o meio ambiente.

Em 2007, institucionaliza-se o Programa de Planejamento Local e Orçamento Participativo por *comunas* e “*corregimientos*”, particularidade não grafada na normativa federal e própria de Medellín. Com isso, afiança-se a correspondência, complementariedade e concordância em matéria participativa, associada tanto a processos de desenvolvimento local como de desenvolvimento territorial e avança-se no fortalecimento de processos de planejamento participativo.

A experimentação simultânea desses processos sociais e políticos fazem com que novos atores entrem na cena da problemática urbana. Os tradicionais dirigentes cívicos, de escolas, párocos e lideranças de juntas de ação comunal, unem-se com ONGs fortalecidas pela cooperação financeira internacional dos Países Baixos e a Agência Alemã de Cooperação Internacional (GTZ). Amplia-se a ação coletiva na produção da habitação popular com as Organizações Populares de Moradia, por meio do cooperativismo, Juntas Administradoras Locais e Conselhos Comunais. Agências internacionais (banca multilateral) financiam programas de melhoramento de bairros para a redução da pobreza, orientando as políticas públicas em hábitat, moradia e desenvolvimento. Desse modo, o Estado sujeitava-se aos parâmetros estabelecidos pela globalização e pelas lógicas do mercado neoliberal (TORRES, 2009).

Em meio aos novos marcos legais e às novas condições sociais, políticas e econômicas, o governo local, em parceria com recursos de entidades governamentais estaduais, nacionais, empresas e fundações privadas, ONGs, organizações de cooperação internacional, com respaldo na política urbana existente, executa intervenções nos assentamentos precários. A Iguaná (1980-1985), Villa Tina (1989-1993), Moravia I-II (1983-1986; 2004-2011), o Limonar (1990-1998), o Programa Integral de Melhoramento de Bairros Subnormais (Primed I-II) (1992-1998; 1998-2003), Metrocable línea K (2000-2004), Projetos Urbanos Integrais (2004-2011), e o Programa de Melhoramento Integral de Barrios – atual (PMIB) (SÁNCHEZ; GUTIÉRREZ, 2014, p. 119-136).

A participação nessas intervenções urbanas tem amadurecido, com a evolução das condições sociais e políticas locais. Especificamente, tem contribuído para a construção da cidade popular mediante processos de resistência e reivindicação (enfrentamento da ordem institucional), negociação e conciliação (diálogo e escuta), autogestão (fortalecimento de capacidades acumuladas das comunidades), acompanhamento e cooperação (apoio mútuo), promoção (mobilização de novas iniciativas), formação (desenvolvimento de capacidades), comunicação (pretensões institucionais e sociais), apropriação do território (vínculo da população com o território). A participação, prática com poder de decisão sobre o destino da cidade, tal e como grafado na lei, precisa do

aprofundamento, da experimentação contínua e do fortalecimento como experiência cotidiana, prática que Medellín está aprendendo.

O cenário político das cinco prefeituras, com ações desenvolvidas entre 1992 e 2003, foi marcado pela alternância de poder local tradicional, entre liberal e conservador, conformando um quadro de avanços em marcos legais, assim como de retrocessos pela descontinuidade da política de participação e a reincidência nas ações repressivas às invasões da população. Particularmente entre 2004-2011, o quadro alentador pelas mudanças ocorridas durante os anos 90; a política de desmobilização paramilitar, em finais de 2003; a retomada de políticas antes descontínuas; e o estabelecimento de novos discursos e práticas institucionais, viraram o rumo da participação, política e gestão urbana local, aprimorando a transformação da Medellín popular. Outras complexidades aparecem na cidade popular, agora catalogada como cidade de direitos e modelo para o mundo.

Uma das metas do Plano de Desenvolvimento Municipal de 2004-2007⁵, em política urbana, é elevar os níveis de qualidade de vida e desenvolvimento humano, em particular, dos territórios mais desfavorecidos da cidade, mediante a priorização e focalização de investimento público. O Plano de Desenvolvimento de 2008-2011⁶ deu continuidade ao modelo público centrado em direitos humanos, civis, políticos, econômicos e ambientais, e ao fortalecimento dos processos de planejamento participativo. Dessa forma, dava-se continuidade a uma política que rompia com a gestão setorial e fragmentada de cada secretaria e entidade descentralizada, com o atendimento sob a urgência e conjuntura; com a tradição do clientelismo para se relacionar com os agentes sociais, a corrupção, a impunidade, as diferenças, e o isolamento entre as cidades formal e informal.

A continuidade das prefeituras nos períodos de 2004-2007 e 2008-2011, de corte alternativo⁷ e com gestões baseadas em princípios éticos, visão democrática, com respaldos social e acadêmico e da empresa privada, foi orientada para a obtenção de resultados, de maneira transparente e eficaz (URAN, 2013). Por meio dessas gestões públicas, empresários e elites pretenderam transformar Medellín em modelo de desenvolvimento racional, promovendo os níveis de competitividade econômica, atração comercial e turística, aos patamares nacional e internacional, de sustentabilidade ambiental, prevalência do interesse coletivo, e inclusão social (MARTIN, 2012, p. 452, 471).

A vontade política em enfrentar de forma abrangente a problemática urbana e a existência de instrumentos de política urbana fizeram com que os governos locais dos dois períodos desenhassem, implementassem e dessem continuidade ao Projeto Urbano Integral (PUI). Com essa intervenção, o

⁵ Plano de Desenvolvimento Municipal Medellín, “Compromiso de Toda la Ciudadanía”, 2004-2007, instituído pelo prefeito Sergio Fajardo Valderrama.

⁶ Plano de Desenvolvimento Municipal “Medellín, es Solidaria y Competitiva”, de 2008-2011, instituído pelo prefeito Alonso Salazar.

⁷ Prefeituras sem ligação com os movimentos políticos tradicionais, o liberal e conservador.

governo local pretendeu avançar no pagamento da dívida social que tinha historicamente com os setores caracterizados como os mais pobres, violentos e precários da cidade.

Ainda são cinco as zonas de intervenção do Projeto urbano Integral em Medellín identificam-se os impactos do PUI da zona nordeste. O PUI-NOR, quase completamente financiado pela entidade local e com o investimento anual de cada secretaria, intervém num território de 158 hectares, 170 mil pessoas e 20 bairros, gerando novas centralidades, usos e apropriações socioculturais, por meio da melhora no espaço público, na mobilidade urbana, moradia e no entorno, na infraestrutura, nos equipamentos comunitários; da promoção de emprego, educação, cultura, recreação e lazer e proteção ambiental. Novos enfoques, como o “urbanismo social”, metodologias de intervenção participativas e instrumentos urbanísticos, orientam o PUI-NOR segundo as particularidades da realidade local (SÁNCHEZ, 2014b, p. 1-16).

A transformação da cidade informal obedece à implementação da política social e urbana que aborda a cidade como um todo, assumindo lógicas em tensão nas que confluíram demandas da realidade urbana precária e da economia local-global (SÁNCHEZ, 2014b, p. 1-16). Nesse paradoxo, realizam-se simultaneamente padrões neoliberais, propagados em diferentes cidades do mundo (SÁNCHEZ; MOURA, 2005, p. 22), e práticas democráticas de luta social da população pela reivindicação de direitos.

As transformações territoriais que elevam Medellín a cidade modelo, passando de ser a mais perigosa e violenta do planeta à mais moderna, cosmopolita, educada, pacificada e incluyente, deram-se a conhecer pela atenção midiática gerada pelo *marketing urbano* (FAJARDO, 2005, p. 109-114). Durante 2009-2014 algumas das intervenções nos assentamentos precários foram catalogadas segundo critérios das “boas práticas”, além de ganhar visibilidade mundial, pelo reconhecimento e pelas premiações nacional e internacional.

Além da renovação na imagem da cidade, novas transformações passam a fazer parte do cotidiano da população, visíveis na melhora dos índices de condições de vida e de desenvolvimento humano; no aumento da mobilização da população no interior dos bairros; da valorização imobiliária; da existência e prestação de serviços financeiros, comerciais; e da atração do turismo. Particularmente, a intervenção da zona nordeste focaliza-se ao redor do eixo estruturante do Metrocable, o que significa que expressiva parte dos moradores continua em condições de precariedade urbana. Além disso, pergunta-se pela manutenção dos espaços e equipamentos públicos construídos; das obras não concluídas, e a desatenção em relação a outras; pelos despejos de população pela construção de obras; pela presença de atores à margem da lei e de outras dinâmicas de violência; pela diminuição na tradição de luta social da população (SÁNCHEZ; GUTIÉRREZ, 2015).

O quadro da precariedade urbana e dos avanços e impasses das respostas governamentais, deixa como questão subsequente a ser explorada, as disputas e os conflitos urbanos desencadeados na construção de cidade popular.

3. Conflitos urbanos na produção da cidade popular: os produtores de espaço urbano

Várias são as mãos que construíram a cidade popular de Medellín, em momentos particulares, com continuidades e descontinuidades, à luz de práticas urbanas geradas por diversos agentes com interesses, relações de poder e práticas em contradição. A passagem de um momento para outro indica a emergência ou renovação de práticas que recriam novos cenários e processos: o período de 1930-1979 engloba a história do surgimento, da consolidação e do aprofundamento da problemática urbana, em que predomina a ação comunitária para satisfazer suas necessidades básicas diante de uma resposta governamental parcial e restrita; os anos de 1980-2003 registram práticas que detonam a crise generalizada da cidade, deparando-se com novas formas de pensá-la e de construí-la; trata-se do momento da proliferação de normas e de experiências em participação e política urbana em assentamentos precários; o momento de 2004-2011 engloba intervenções urbanas contínuas em toda a cidade e profundas transformações territoriais nas áreas precárias. Em menos de uma década, transformações territoriais provenientes de intervenções públicas mudam a cidade informal.

Grupos de conflitos e disputas que cruzam as mãos, os interesses e as práticas que constroem a Medellín popular:

Mãos populares: representados por moradores despossuídos e organizações sociais em resistência civil não armada, e armada, geram processos de luta e reconhecimento de direitos pela sobrevivência. Essas mãos subsistem, resistem e transcendem limitações impostas, apostando nas possibilidades do cotidiano. Práticas históricas de invasão, autoconstrução, autogestão, mobilização, desobediência pública, desinteresse social e apatia para participar em propostas conjuntas com o governo; atos simbólicos de paz para mitigar ou se subtrair das dinâmicas de violência e proteger a vida de resistência à opressão, dominação, invisibilidade, exclusão social, ou de vítima passiva, obediente, submissa, leal. Essas práticas, em companhia, cooperação, submissão, disputa e conflito com diferentes atores, correspondem a uma atitude de resiliência urbana às condições adversas, de aproveitamento das oportunidades, de crítica à política excludente, ou obedecem a imaginários de ressentimento e desconfiança. As mãos populares vêm construindo uma cidade informal que tem como interesse a resposta às necessidades comunitárias compartilhadas.

Mãos violentas: representados por atores à margem da lei, têm gerado práticas que intimidam, geram silêncio, medo e terror; que despejam, ameaçam, eliminam e excluem população; fragmentam as relações sociais; controlam territórios; e, ao mesmo tempo, criam imaginários de

legitimidade simbólica, integração social, proteção e coesão social. Constroem uma cidade que responde a interesses individuais, que limitam e oprimem o cotidiano da população e enfrentam a institucionalidade.

Mãos do mercado informal imobiliário: representados por promotores e urbanizadores ilegais, têm gerado práticas de acumulação de capital; que tratam a moradia como mercadoria; invadem terrenos públicos para a venda ilegal, aproveitando-se e enganando a população pobre. Constroem uma cidade ilegal, precária.

Mãos cooperantes: representadas por ONGs, setores religioso e educativo, têm gerado práticas de assistência e apoio, proteção, respeito, coesão, ajuda, legitimidade simbólica e institucional, defesa e prevenção, promoção de processos sociais, melhora de condições de vida. Tais práticas correspondem à construção de uma cidade que une esforços, que é solidária e, em ocasiões, suplanta a função governamental.

Mãos filantrópicas: representadas por associações da elite, têm gerado processos que auxiliam os desprotegidos mediante práticas de caridade e beneficência. Constroem uma cidade fundamentada em um imaginário higienista, estético, de reabilitação.

Mãos financiadoras: promovem programas de melhoramento de bairros pobres e são representadas por Agências internacionais (banca multilateral), para a redução da pobreza; geram práticas de focalização e orientação das políticas urbanas e habitacionais em assentamentos precários. Constroem uma cidade na qual se limitam a intervenções em padrões internacionais.

Mãos da ordem institucional: representadas pelos governos nacional e local, historicamente construíram uma cidade precária, ao gerar práticas violentas (exclusão social, opressão, dominação, invisibilidade); descumprir promessas; segregar a população pobre; estabelecer relações clientelistas. Na última década, os avanços em marcos legais e a política urbana em assentamentos precários geraram transformações territoriais fundamentadas no reconhecimento de direitos e na mudança do imaginário da cidade. Constroem uma cidade que segue valores democráticos fundamentados no reconhecimento de direitos e simultaneamente uma cidade planejada, moderna, de serviços, competitiva; é modelo adaptado às lógicas de mercado.

Do percurso pela cidade popular construída, são visíveis mãos desiguais, fragmentadas, enfrentadas, cooperantes, com interesses e poderes dificilmente equalizáveis, que têm gerado uma cidade com realidades contraditórias, e delas é que sobrevivem um quadro de referentes sobre a produção da cidade popular, assim como aprendizagens e potencialidades para dinamizar processos participativos na urbanização de assentamentos precários.

São referentes históricos na produção social da cidade popular de Medellín: i) o fato de a cidade ser produto de uma construção social a partir das práticas de atores em tensão; ii) a geração de processos de apropriação dos territórios para o desenvolvimento da vida humana a expensas da

política urbana; iii) a persistência, resistência e transcendência da luta social pelo reconhecimento de direitos; iv) o encontro de condições sociais e políticas para tratar problemas urbanos; v) a mediação de processos de planejamento comunitários e sua vinculação aos institucionais; v) a busca de possibilidades e o resgate de condições favoráveis à participação; vi) a emergência de ações criativas para enfrentar o contexto altamente conflitivo. Talvez na atitude resiliente da população, e no trabalho coletivo da base social para enfrentar as variadas práticas da violência, encontra-se a grande riqueza e o potencial transformador dos conflitos e das disputas urbanas.

A cidade popular também tem sido produto da falta de reconhecimento institucional; da descontinuidade de políticas urbanas em assentamentos precários; da ilegitimidade e debilidade do governo local; da insuficiência de recursos e capacidades instaladas de caráter público; das pressões do contexto internacional para modernizar os processos políticos; e das demandas das comunidades para reivindicar seus direitos. Esses referenciais, levados ao âmbito das intervenções públicas em Medellín, deixam aprendizagens e potencialidades: i) formas alternativas de enfrentar o conflito armado; ii) resgate do acumulado histórico de forças sociais e vinculação a processos formativos; iii) vinculação a conhecimentos das universidades; iv) criação de condições sociais, políticas (administrativas, normativas) para priorizar o atendimento à grande dívida social com os assentamentos precários; v) passar do não cumprimento de promessas e boas declarações e discursos, a processos de diálogo informado, confiança e ação; vi) construção de metodologias participativas que necessariamente devem percorrer todo o processo de intervenção; vii) união de esforços e estabelecimento de alianças para financiamento das intervenções; viii) entender o sentido estruturante do espaço público no planejamento urbano da cidade.

Referências

- CALVO, Ó.; PARRA, M. **Medellín (rojo), 1968. Protesta, secularización y vida urbana en las jornadas de la II Conferencia General del Episcopado Latinoamericano.** Bogotá: Planeta, 2012.
- CORTES, R.; DEL CASTILLO. **La planeación frente a las nuevas formas de crecimiento físico de la ciudad.** SEMINARIO POLÍTICAS E INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO URBANO FUTURO EN COLOMBIA. Bogotá: Ministerio de Desarrollo, Departamento Nacional de Planeación, 1998.
- FAJARDO, S. Medellín, una nueva cara. **Ábaco, Revista de Cultura y Ciencias Sociales**, Gijón Asturias, n. 44-45, p. 109-114, 2005.
- FIGUEROA, M; JARAMILLO, J. **El Limonar I: una experiencia de reubicación habitacional para familias residentes en zonas de alto riesgo en la ciudad de Medellín.** Medellín: [s. n.], 1998.
- GIRALDO, F. **Ciudad y crisis. ¿Hacia un nuevo paradigma?** Bogotá: Tercer Mundo, 1990.
- GONZÁLEZ, M.; 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**, Medellín, n. 39, p. 117-140, sept. 2011.
- MARTIN, G. **Medellín, tragedia y resurrección. Mafia, ciudad y Estado, 1975-2012.** Medellín: Editorial Planeta Colombiana S.A, 2012.

MÚNERA, M.; SÁNCHEZ, L. Construcción social de hábitat: Reflexiones sobre políticas de vivienda en Colombia. In: ERAZO, Jaime (Coord.). **Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica. Hacedores de ciudad 1**. Quito: Flacso, Clacso, Instituto de la Ciudad, 2012, p. 75-93.

NARANJO, G.; PERALTA, J.; HURTADO, D. Experiencias de ciudadanía en las fronteras de la ciudad. Hacia una gramática moral de la política. **Territorios**, Bogotá, v. 7, p. 43-63, enero 2002.

NIETO, J. Resistencia y ciudadanía en Medellín. In: LOPERA, J. 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.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS. ONU-HÁBITAT. **Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012: Rumbo a una nueva transición urbana**. Nairóbi: Cepal, Naciones Unidas, Minurvi, Flacma, Banco de Desarrollo de América Latina, La Alianza de las ciudades, ago. 2012. Disponível em: http://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/onu/newsletter12/887_spa.pdf. Acesso em: 24 Oct. 2013.

SÁNCHEZ, L.; GUTIÉRREZ, A. Potencialidades de la participación para la construcción de ciudad desde intervenciones urbanas en asentamientos precarios. Ediciones Universidad de Salamanca. **América Latina Hoy**, Salamanca, v. 68, dic., p. 119-136, 2014.

_____; _____. Espaços e equipamentos públicos em intervenções urbanas em assentamentos precários de Medellín, Colômbia: Entre usos e apropriações para a vida e o mercado. XV ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL (ENANPUR). Belo Horizonte-Brasil, 18-22 de maio de 2015. **Anais...** Disponível em: <[http:// http://xvienanpur.com.br/anais/?wpfb_dl=134](http://http://xvienanpur.com.br/anais/?wpfb_dl=134)>. Acesso em: 31 ago. 2015.

SÁNCHEZ, F.; MOURA, R. Ciudades-modelo: estrategias convergentes para su difusión internacional. **EURE**, Santiago de Chile, v. XXXI, n. 93, p. 21-34, ago. 2005.

SÁNCHEZ, L. **Participación urbana: virtudes y vicios en la construcción de ciudad**. In: CIUDADES VIVIBLES 2do CONGRESO IBEROAMERICANO DE JÓVENES COMPROMETIDOS CON LAS CIUDADES. Guadalajara, Jalisco, México, 19-22 de mar. 2014a.

SÁNCHEZ, L. Cidade construída a várias mãos? A experiência de Medellín-Colômbia. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO. **Anais...** III ENANPARQ Arquitetura, Cidade e Projeto: uma construção coletiva. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie; Pontifica Universidade Católica de Campinas. 20-24 out. 2014b.

SARMIENTO, L. **Municipios y regiones de Colombia. Una mirada desde la sociedad civil**. Bogotá: Fundación Social, 1998.

TORRES, C. **Ciudad informal colombiana. Barrios contruidos por la gente**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, Grupo de Investigación Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad, 2009.

URÁN, O. Movimiento político compromiso ciudadano de la ciudad de Medellín: Entre utopía cívica y pragmática política. **Virajes**, Manizales, v. 15, n. 1, p. 237-264, enero-jun. 2013

ZUQUIM, M. Urbanização de assentamentos precários no município de São Paulo: quem ganha e perde. II ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO-PPGAU, Natal, 18 a 21 set. 2012.

ZUQUIM, M.; SÁNCHEZ, L. A democracia na construção de cidade: participação social na política urbana brasileira e na colombiana. XIII SEMINÁRIO INTERNACIONAL RII, VI EDITORES WORKSHOP DE RIER, XI ENCONTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO RIPPET. Salvador, Bahia, Brasil, 1º a 4 set. 2014.