



Seminário URBFAVELAS 2016
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

TRANSFORMAÇÕES CONTEMPORÂNEAS DOS BAIRROS POPULARES. UM OLHAR A PARTIR
DA PARTICIPAÇÃO E DA POLÍTICA URBANA EM MEDELLÍN - COLÔMBIA

Liliana María Sánchez Mazo (USP) - lyly.sanchez74@gmail.com

Professora Universidade Antioquia, Medellín Colômbia. Doutoranda Arquitetura e Urbanismo, FAUUSP, Mestre Estudos Urbano Regionais, Trabalhadora Social. Integrante Grupo Pesquisa MASO e NAPPLAC

Ana Cristina da Silva Moraes (USP) - anacmoraiss@gmail.com

Aluna de graduação na FAUUSP, bolsista FAPESP com pesquisa de iniciação científica: Avanços e impasses da participação social no projeto La Herrera à luz da política urbana recente, Medellín Colômbia

TRANSFORMAÇÕES CONTEMPORÂNEAS DOS BAIRROS POPULARES. UM OLHAR A PARTIR DA PARTICIPAÇÃO E DA POLÍTICA URBANA EM MEDELLÍN - COLÔMBIA

Liliana María Sánchez Mazo¹
Ana Cristina da Silva Moraes²

Resumo

Desde 1990, marcos legislativos em participação e política urbana contribuem para o enfrentamento da pobreza e da desigualdade nas cidades colombianas, em um contexto sociopolítico que conflui preceitos da democracia participativa e neoliberais. Verifica-se esta realidade nos bairros populares de Medellín, cidade que apresenta transformações em mobilidade urbana, espaço público, moradia e seu entorno, convívio e segurança derivadas de intervenções urbanas recentes. Dessas intervenções, emergem avanços na garantia parcial e focalizada de direitos. No entanto, amplos setores da população continuam excluídos do acesso a bens e serviços essenciais para satisfação de necessidades básicas. Este artigo analisa a participação social em projetos de urbanização popular, tendo como estudo o Projeto Urbano Integral da Zona Nordeste (2004-2011), do qual derivam reflexões sobre os novos discursos e metodologias participativas, novas formas de dirimir conflitos, tensões e de estabelecer acordos e negociações na construção da “partilha do poder”, uso de instrumentos democráticos para a integração dos bairros populares à cidade formal e a manifestação de fenômenos responsáveis por transformar o cotidiano da população, reorientando sua luta social. Estas reflexões convergem na revelação de disputas constituídas por contradições, tensões e possibilidades para o reconhecimento e a garantia de direitos da cidade popular.

Hipótese/objetivos

A partir da década de 1990, difundiram-se discursos e metodologias participativas em processos de planejamento urbano para assentamentos populares. Implementados durante os anos 2000, transformaram o cotidiano dos bairros populares de Medellín, caracterizados historicamente pela precariedade e informalidade urbana, violência, pobreza, fragmentação sócio-espacial, exclusão e desigualdade social. Desta realidade, decorre um novo quadro de complexidades urbanas, no qual avanços e impasses das práticas participativas ressignificam a experiência contemporânea de construir uma cidade com/de direitos.

Neste sentido, propõe-se como objetivo central revelar os avanços e impasses da participação em processos de urbanização popular e sua relação com as transformações na apropriação dos espaços públicos pelos moradores dessas áreas.

Contextualização do trabalho e referencial teórico/empírico

As reflexões aqui apresentadas resultam de avanços parciais da pesquisa de doutorado *Transformações da cidade popular contemporânea. Um olhar a partir do cotidiano da participação e da política urbana. Medellín, uma cidade construída a várias mãos?*, financiada pelo Programa Estudantes Convênio de Pós-graduação – PEC-PG, da

¹ Professora MSc Associada e pesquisadora do Programa de Trabalho Social da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidad de Antioquia, Medellín - Colômbia, e doutoranda FAU-USP. São Paulo/Brasil.

² Estudante de graduação FAUUSP e bolsista de iniciação científica FAPESP.

Capes/CNPq e pelo Grupo de Pesquisa Medio Ambiente y Sociedad (MASO), da Universidade de Antioquia, e da pesquisa de iniciação científica *Avanços e impasses da participação social no projeto La Herrera à luz da política urbana e habitacional recente, Medellín – Colômbia*, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Ambas as pesquisas se vinculam à pesquisa maior *Intervenções contemporâneas em cidades da América do Sul: estudo das transformações territoriais em assentamentos precários. São Paulo/Brasil - Medellín/Colômbia*, financiada pela FAPESP (São Paulo-Brasil) e pela Vice-reitoria de Pesquisa da Universidade de Antioquia (Medellín-Colômbia).

No decorrer das pesquisas, articulou-se o saber e ação popular aos estudos da genealogia da cidade e da intervenção do poder público nos bairros populares. Optou-se por ouvir e acompanhar o cotidiano dos moradores nos bairros pós-urbanizados por meio da realização de oficinas participativas, percursos pelas áreas estudadas, observação participante, entrevistas a moradores e análise de fotos de antes e depois das intervenções. Dessa maneira, valoriza-se a singularidade das experiências sociais a partir do resgate da memória urbana e da apropriação dos espaços públicos, sendo de especial interesse o relato e a ação espontânea dos jovens.

O referencial teórico que contribui para a argumentação sobre os impasses e avanços da participação social e da política urbana perpassa por um arcabouço interdisciplinar com reflexões emancipatórias abertas pela filosofia, geografia humana, sociologia urbana e ciência política. O pensamento dialético que acompanha a obra Lefebvriana (1969; 1991; 2006) subsidia o entendimento do urbano, da participação, da vida cotidiana e do direito à cidade; Dagnino (2004a; 2004b) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) oferecem uma perspectiva ampla sobre as reformulações sofridas pela participação, a cidadania e a política no marco dos projetos políticos: democrático participativo e neoliberal, analisando seus dilemas, dificuldades e possibilidades na luta pela construção da democracia. Sánchez e Moura (2005), Revista Ábaco (2005) e Delgadillo (2014) referenciam experiências participativas na política urbana como instrumento legitimador na cidade como mercadoria.

Ambos os projetos políticos, democrático participativo e neoliberal, possuem influências recíprocas e elementos comuns, dos quais derivam tensões, contradições e disputas que dão sentido à luta política pela democracia. Na defesa desses projetos, Dagnino (2004a, p. 97; 2004b) expõe uma “confluência perversa”, caracterizada pela utilização confusa de discursos e referências comuns: vocabulário, procedimentos e mecanismos institucionais similares, que, no entanto, abrigam sentidos muito distintos, apontando para direções opostas e até mesmo antagônicas. Nesta confluência, opera um obscurecimento discursivo das diferenças entre os referenciais utilizados em cada um dos projetos, com a consequente minimização dos antagonismos e conflitos.

Dessa maneira, a construção democrática é resultado de um relacionamento de forças em disputa por parte de agentes heterogêneos. Em razão disso, a disputa é considerada como um:

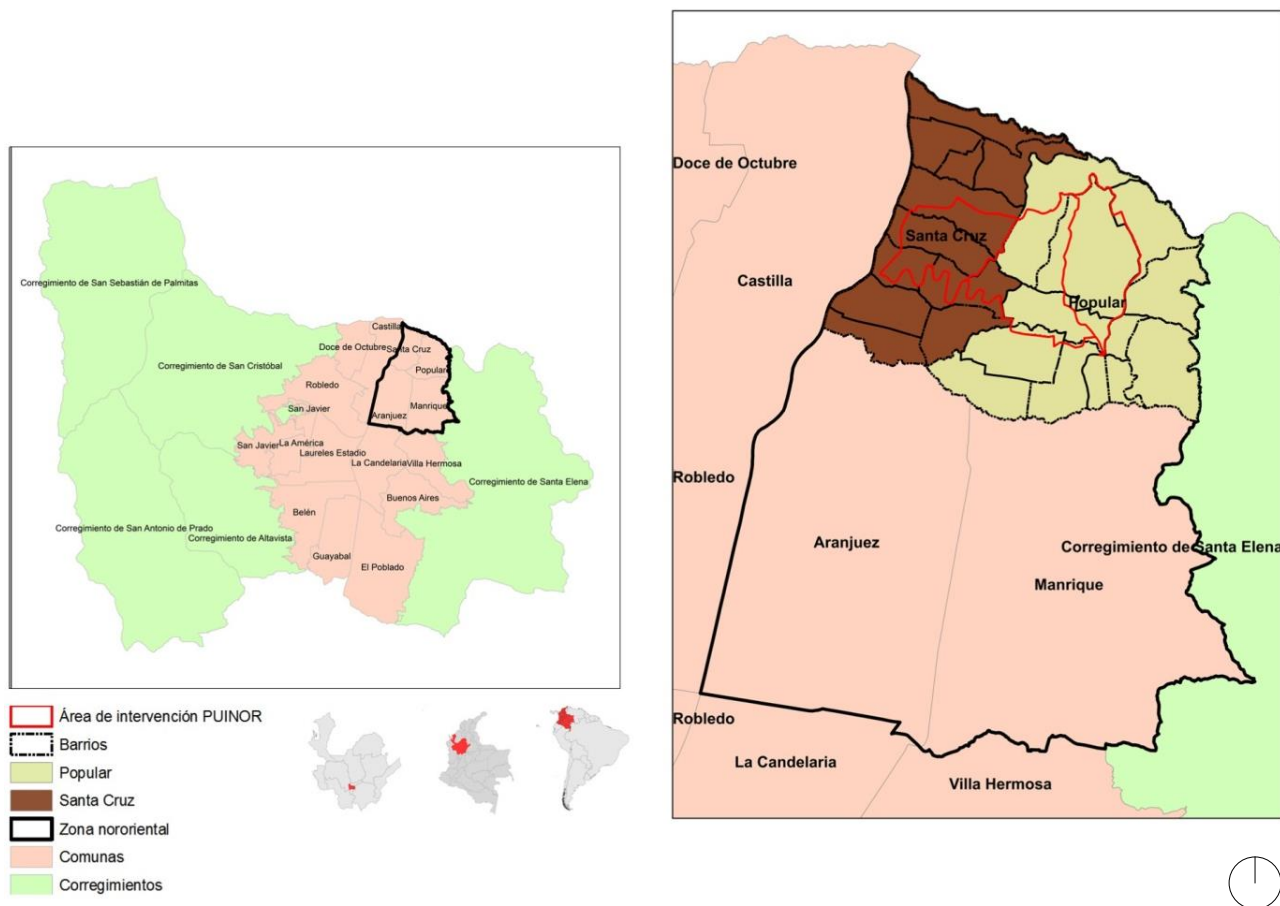
[...] ingrediente intrinsecamente constitutivo da construção e do aprofundamento da democracia. Reconhecer e expor a permanência dessa disputa, examinar suas características, parece ser o procedimento que provavelmente pode contribuir ao esclarecimento dos dilemas e à superação dos limites que enfrentamos hoje (DAGNINO 2004c, p. 63-64).

Em meio à confluência de discursos e práticas contraditórios, emergem diversos desafios para a agenda urbana. A singularidade de cada país faz com que se explorem conteúdos, intensidades e formas de implementação de ambos os projetos, revelando as disputas que o confrontam (DAGNINO, 2004b). Essa ponderação é também reconhecida por

outros autores³, que insistem na análise de experiências questionadoras à ideologia neoliberal. Estes questionamentos, ainda incipientes, tentam percorrer um caminho por fora da área tomada pela acumulação do capital. A difusão desse tipo de experiência em confrontação continua sendo tênue, indicando, com maior razão, a necessidade de visibilizá-las, tal e como aponta Vainer (2000, p.101):

Ali onde a mercantilização do espaço público está sendo contestada, ali onde os cidadãos investidos de cidadania politizam o cotidiano e quotidianizam a política, através de um permanente processo de reconstrução e reapropriação dos espaços públicos, estão despontando os primeiros elementos de uma alternativa que, por não estar ainda modelada e consolidada, nem por isso é menos promissora.

Para desvendar os impasses e avanços no cerne dos processos de urbanização popular, estuda-se a experiência participativa do Projeto Urbano Integral da Zona Nordeste (PUI-NOR), *comunas* 1-2 de Medellín (fig. 1). Primeiro PUI a ser concebido e implementado, convertendo-se num laboratório de experimentação e modelo de intervenção urbana. Os habitantes das *comunas* 1-2 dessa zona têm sido historicamente os menos favorecidos pelas políticas governamentais locais e nacionais, os mais excluídos por diferentes setores da sociedade e vítimas das mais diversas violências. Pode-se afirmar que tal realidade tem sido o motor da participação, organização e luta social pelos direitos, que deram destaque a processos de planejamento zonal a partir de 1990.



³ RIBEIRO, A.C. **Repensando a experiência urbana da América Latina**: questões, conceitos e valores. Buenos Aires: CLACSO, Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais, 2000. MAIA, R. O papel democrático da sociedade civil em questão. **Lua Nova**, São Paulo, v. 81, p. 147-174, 2010. BLANCO, I.; FLEURY, S.; SUBIRATS, J. Nuevas miradas sobre viejos problemas. Periferias urbanas y transformación social. **Gestión y Política Pública**, México D.F, p. 3-40, 2012.

Figura 1: Localização Zona Nordeste de Medellín (esquerda), área de intervenção do PUI-NOR *comunas* 1 Popular e 2 Santa Cruz (direita). Fonte: mapa elaborado por Luis Alberto Hincapié Ballesteros, com dados de Metroinformación (2014).

Desenvolvimento do trabalho

Cidade popular, participação e política urbana. Um olhar a partir da Zona Nordeste de Medellín

Para revelar os avanços e impasses da participação nos processos de urbanização popular em Medellín-Colômbia, reconhece-se sua problemática urbana bem como as ações de diversos agentes para enfrentá-la. A maior parte dos bairros populares de Medellín origina-se a partir de meados dos anos 1960, num período em que o aumento populacional da cidade foi estimulado pelo processo de industrialização nascente e pela violência política no país, responsáveis pela migração da população do campo às principais cidades. Vastos grupos familiares chegaram a Medellín sem recursos para acessar aos mecanismos de financiamento para a compra de moradia, estabelecidos pelo Estado e pelo mercado financeiro, passando, assim, a conformar cinturões de miséria em áreas ambientalmente frágeis.

A luta pela permanência no território e pela sobrevivência resultou, inicialmente, na urgência em resolver o problema da moradia e dos serviços públicos domiciliários. Dessa forma, os lotes existentes eram destinados à habitação por meio de processos de autoconstrução, reduzindo-se ao máximo suas áreas livres. Neste contexto de conformação dos bairros, somam-se, em diferentes momentos, as múltiplas formas de violência e disputa pelo controle territorial, que reduziram consideravelmente as possibilidades de apropriação coletiva do espaço público. Concomitantemente, emergem lideranças que passam a regulamentar a vida comunitária, acudindo a diversas práticas para a defesa da área. Mais tarde, na década de 1990, com a influência das guerrilhas urbanas, das milícias populares, do narcotráfico e do paramilitarismo, ocorre o agravamento do clima de violência, incerteza, medo e morte. A confluência desses agentes à margem da lei fez com que o espaço público não cumprisse sua finalidade de desfrute coletivo, restringindo-se à apropriação de práticas privadas.

No tratamento da precariedade e informalidade urbana, pobreza, fragmentação sócio-espacial, exclusão e desigualdade social próprias dos bairros populares, sempre têm estado presente dois fatores: a participação popular em cooperação entre múltiplos agentes da sociedade civil como estratégia para satisfazer necessidades coletivas e a política urbana por parte do Estado. Este último, no entanto, orienta ações contraditórias: remoções, estímulo à criação de novas invasões, controle público, execução de soluções de moradia, melhoramento, regularização, consolidação de bairros, entre outros. Recentemente, entretanto, foram implementadas intervenções integrais que buscam enfrentar a problemática urbana de maneira abrangente.

Pode-se afirmar que o processo de construção da cidade popular em Medellín divide-se em antes e depois da Constituição Política da Colômbia de 1991 - CPC. Fundamentada na democracia participativa, a CPC propôs novas formas de mediação entre sociedade e Estado, por meio de uma visão de defesa e garantia de direitos fundamentais com desenvolvimento de conceitos e ferramentas jurídicas para intervir nos assuntos públicos. Durante os anos noventa, na passagem da democracia representativa, ativa antes da CPC, à democracia participativa, evoluíram imaginários, conceitos, diversos marcos legislativos e práticas desenvolvidas por diferentes agentes em torno da participação, da

cidadania, e dos direitos civis, políticos e sociais. Termos como cogestão, corresponsabilidade e responsabilidade social passam a integrar o discurso sociopolítico referente à participação a várias mãos, desencadeando, assim, novas formas de se pensar e de se construir a cidade popular.

Neste novo marco, parecia possível incidir nas políticas públicas sem a necessidade de representação de partido, grêmio, relação clientelista, ou pelas vias armadas de fato, já estabelecidas na memória da população dos bairros populares; também parecia possível levar à prática os imaginários e discursos que tinham como pretensão a deliberação no espaço público. A Colômbia se inscrevia, então, na tendência latino-americana referida por Dagnino, Oliveira e Panfichi (2006), na qual, a partir das novas constituições, decorrem mudanças nos processos de descentralização e de modernização do Estado, que impactam as práticas institucionais e as dinâmicas da vida pública.

No entanto, a efetivação da democracia participativa demonstrou não ser automática. Esta, na verdade, constrói-se no dia a dia. No nosso caso, com o enfrentamento do cotidiano restritivo, tendo grande incidência na participação e planejamento urbano (fraqueza do Estado, violência, clientelismo, autoritarismo e descontinuidade da ação política), ao que se soma uma nova dinâmica, a abertura econômica de livre mercado e a competitividade, que, rapidamente, passam a incluir princípios neoliberais na participação e no planejamento urbano, comprometendo os fins democráticos da Carta Magna. Assim, o nascente projeto político democrático participativo, que já mostrava avanços e conquistas, começa a se debater com o neoliberal.

Discute-se como a participação social na política urbana, implementada em grande parte nas cidades latino-americanas a partir de meados dos anos 1980, expressa um conjunto de contradições que se traduz em avanços e impasses, quer pelas novas condições sociopolíticas que começam a refletir no desenvolvimento da sociedade, quer pela resistência das estruturas político-institucionais a estas novas condições, demonstrando o enraizamento dos antigos modelos que descaracterizam qualquer sucesso da plena democracia.

O neoliberalismo, força econômica mundial, tem influenciado a ação dos Estados nacionais segundo os alinhamentos hegemônicos de estratégia, competitividade e efetividade baseados no mercado. Nesse contexto, a orientação da política urbana tem sido pontual, fragmentada e localizada, distante das demandas da população, tendo como resultado a reprodução do estado de pobreza e o aprofundamento da desigualdade social. Os preceitos neoliberais também influenciam na participação social ao definir: menos Estado e mais mercado, deixando, assim, por conta da população a solução para as necessidades básicas. Nos últimos anos, com a democracia como regime político, esse quadro começa a tomar outro rumo ao pautar novos marcos para a política urbana, que ampliaram os direitos sociais no enfrentamento do ciclo de desigualdade social e da precariedade urbana.

A realidade que hoje assistimos é a de uma brecha na prática dos direitos gerada pelo exercício da democracia como produto da luta social e de avanços institucionais descontínuos, e da predominância do mercado nas dinâmicas urbanas que reproduz o estado de pobreza e de desigualdade social. Nesse contexto, durante mais de vinte anos de desenrolar de processos participativos populares e institucionais para o reconhecimento e garantia dos direitos do cidadão e da cidade, pode-se traçar um quadro de avanços e impasses que vão desde o desenvolvimento comunitário nas mãos dos seus habitantes e a legitimação de estruturas de poder, até a criação de novas formas de

conceber e fazer política, que diversificam e pluralizam a organização e mobilização social e a produção de espaço urbano.

Excepcionalidades da participação no Projeto Urbano Integral: tensões decorrentes

Essas novas formas de conceber e fazer política foram efetivadas entre 2004 e 2011, devido a condições econômicas, político-administrativas favoráveis à urbanização popular, a metodologias participativas que percorreram o processo de intervenção, aos relacionamentos entre diversos agentes que apresentaram a disputa como resultado da partilha do poder, ao uso de instrumentos democráticos para a integração dos bairros populares à cidade formal, e, por fim, às transformações territoriais com incidência direta nos bairros que receberam intervenção.

Condições econômicas e sociopolíticas favoráveis

No momento em que foi formulado e implementado o Projeto Urbano Integral-PUI, Medellín apresentava melhora na economia com reflexo nas finanças públicas⁴, na consolidação do cluster da construção (PÉREZ, 2010) e na diminuição do nível de pobreza. Entre 1985 e 2010, com aumento em 2012, novas ondas do conflito armado intensificaram a migração massiva do campo para a cidade, sendo Medellín uma das cidades de maior recepção de população despejada na Colômbia (GONZÁLEZ e GRANADA, 2012). Este aumento demográfico fez com que a Zona Nordeste registrasse entre 1997 e 2011 um número de 216.288 pessoas oriundas de despejo.

O PUI foi implementado a partir de 2004 pela prefeitura de Sergio Fajardo, tendo continuidade na prefeitura de Alonso Salazar entre 2008 e 2011. Foram cinco as zonas de intervenção: Nordeste, Centro-oeste, Noroeste, Centro-leste e Sudoeste (fig. 2), sendo executado inicialmente na Zona Nordeste devido aos seus altos níveis de marginalidade, segregação, pobreza e violência, assim como pelas possibilidades abertas pela construção do “Metrocable” entre 2001 e 2004, anterior ao PUI-nor, que conectou a cidade informal à cidade formal e interveio pontualmente na moradia, no espaço e nos equipamentos públicos. As condições geradas pelo Metrocable foram aproveitadas pelo governo local como “projeto alavanca”, ampliando o impacto gerado em todo o setor (EDU; DAP, 2004; MARTIN, 2012, p.473).

O PUI apresenta excepcionalidades na participação, planejamento e gestão urbana local ao mostrar novos rumos e ao gerar outras complexidades na cidade, agora construída segundo parâmetros de cidade modelo, de direitos, atrativa aos capitais externos e à dinamização da economia. Gutiérrez (2012) afirma que essa experiência foi elencada como bem-sucedida devido aos avanços na metodologia participativa, ao reconhecimento de direitos de uma população historicamente excluída e aos impactos territoriais alcançados em mobilidade urbana, espaço e equipamentos públicos, moradia e entorno, convívio e segurança.

Essas excepcionalidades se relacionam, também, com o fato de que, pela primeira vez na história da cidade, um movimento político – Compromisso Cidadão – sem ligação com os partidos liberal e conservador, exercendo um governo alternativo, progressista e com visão democrática elegia-se para prefeitura duas vezes consecutivas. Ambos os

⁴ Os recursos investidos foram, em sua maioria, de origem local provenientes das Empresas Públicas de Medellín, entidades que prestam os serviços domiciliares de eletricidade, água, gás, esgoto e coleta de lixo. De sua arrecadação líquida, conduz 30% ao investimento da Prefeitura para a implementação de políticas públicas. Outras fontes complementares foram as Caixas de Compensação familiar, Área Metropolitana do Valle Aburrá, o Governo Federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

mandatos aproveitaram os marcos jurídicos federais, metropolitanos e locais existentes, atualizaram leis municipais, além de retomarem e darem sequência a mesma orientação em participação e planejamento urbano em assentamentos precários, com enfoques e metodologias que tentavam responder à grande dívida social com os territórios pobres.

Estabeleceram-se modelos de gestão urbana – com disponibilidade de recursos e investimentos próprios para a intervenção em assentamentos precários – baseados em princípios éticos, orientados à obtenção de resultados transparentes, responsáveis e eficazes, tendo respaldo do governo federal e em parceria com a elite financeira e industrial, com a universidade e com a população envolvida. Por meio dessas gestões públicas, empresários e elites tinham como pretensão a transformação de Medellín em modelo de desenvolvimento racional, atingindo, assim, níveis de competitividade econômica, de atração comercial e turística nacional e internacionalmente, de sustentabilidade ambiental, a prevalência do interesse coletivo e a inclusão social (MARTIN, 2012).

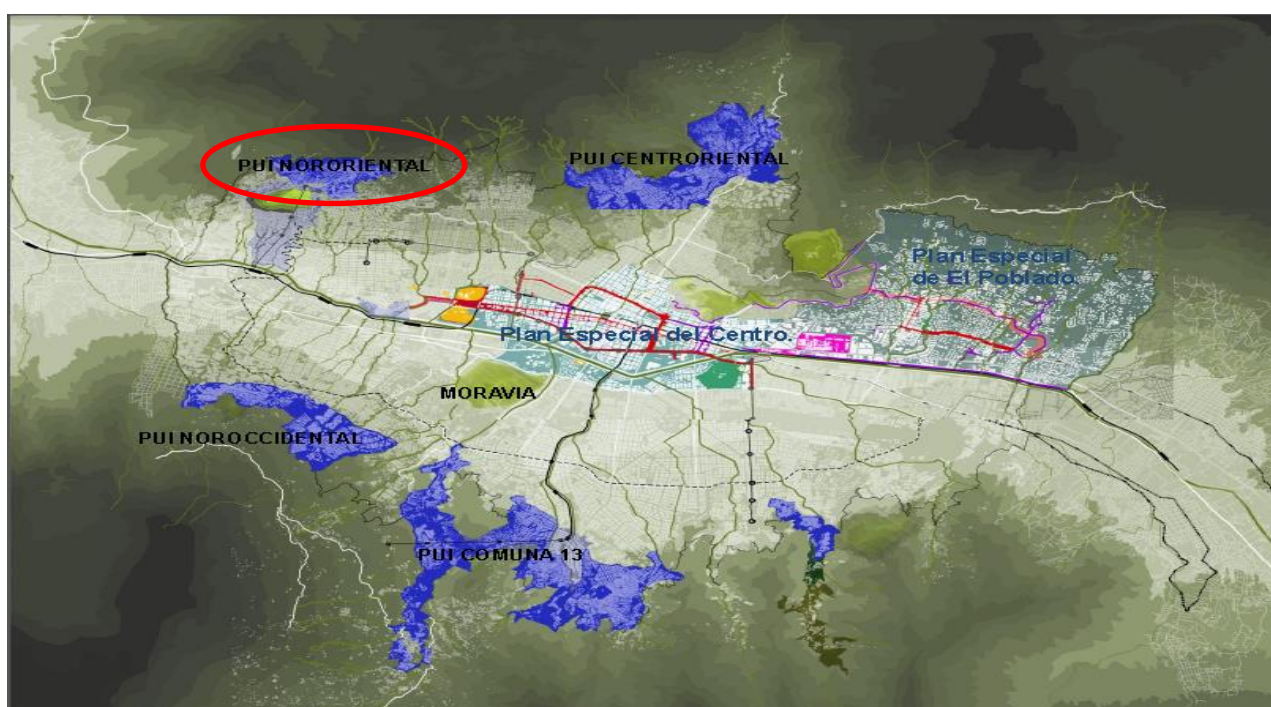


Figura 2: Áreas de influência dos Projetos Urbanos Integrals em Medellín, 2004-2011. Fonte: Oscar Santana (2011).

A focalização e priorização da maior quantidade de recursos para os territórios pobres, com os quais o governo tem dívida social histórica, seguiu um princípio revolucionário nas duas prefeituras implementadoras do processo: investimento de maior quantidade de recursos, com a melhor qualidade e excelência estética, nas zonas mais pobres e violentas, ativando, dessa forma, a força da estética como motor de mudança social e cultural.

Como modelo de intervenção de cidade, o PUI tinha como pretensão enfrentar, de forma abrangente, a problemática urbana dos territórios mais desfavorecidos, mais precários e violentos mediante a execução de iniciativas de desenvolvimento para aproximar o governo local das comunidades, melhorar os níveis de qualidade de vida e de desenvolvimento humano, transformando-os de maneira integral e vinculando-os às dinâmicas da cidade formal. Enfim, tratava-se de uma política urbana orientada ao

melhoramento do bairro para garantir o direito à cidade a todos seus habitantes (ORSINI; ECHEVERRI, 2010).

Talvez a principal tensão experimentada pelo PUI em termos das condições políticas com que contou foi que não se inseriu como modelo de gestão e planejamento urbano na política pública municipal, deixando sua implementação à vontade dos governantes de cada mandato⁵. Assim, a histórica descontinuidade da política urbana, com a consequente ruptura de processos de transformação social, continuará sendo parte constitutiva da cultura política local.

Urbanismo Social: discurso orientador da participação no processo de urbanização popular

Denominou-se Urbanismo Social o enfoque da política urbana e habitacional local que orientou o Projeto Urbano Integral (ECHEVERRI e ORSINI; 2010). A confiança no político e no público, a democracia e participação cidadã, o investimento adequado e transparência das finanças, a articulação entre institucionalidade pública e habitantes, as ONG's, as empresas privadas, as universidades, a cooperação internacional e o planejamento da transformação dos bairros periféricos de Medellín repousam como os principais fundamentos desse discurso institucional. A intervenção na Zona Nordeste orientou-se por três componentes estruturantes (fig. 3): físico – espaço público e mobilidade urbana, moradia, equipamentos públicos e meio ambiente – institucional – gestão interinstitucional e intersetorial – e, social – participação comunitária (CÁRDENAS, 2006).

Institucional: enfatiza um modelo de gestão inovador, formulado por fora do funcionamento tradicional do Estado, que passou da fragmentação da função de cada secretaria à sua articulação e coordenação interinstitucional (fig. 4). A Empresa de Desenvolvimento Urbano – EDU⁶ – encarregada de desenhar, planejar, administrar recursos e informações e executar obras e contratações também coordenou as ações e articulou os investimentos das diferentes secretarias, orientando-os aos projetos estratégicos de cidade. Conformou-se um comitê diretivo municipal e mesas de trabalho com entidades internacionais, públicas e privadas, com universidades que criaram canais de comunicação entre a prefeitura, organizações sociais e instituições e envolvidas.

Social: orientado à inclusão da participação cidadã, ao longo de todo o processo, por meio de oficinas de imaginários, caminhadas pelos bairros, comitês comunitários, assembleias de bairro e processos formativos, que permitiram a vinculação da participação popular ao debate, negociação e planejamento da ação urbanística. Mediante este componente, trabalhou-se na geração de emprego (incrementada por processos de formação e capacitação, e a vinculação de mão de obra dos moradores na construção das obras) e na segurança e convívio (presença da institucionalidade na zona, Pactos de Convívio).

⁵ Ainda que o governo do prefeito de Aníbal Gaviria (2012-2015) não tenha modificado o espaço público como elemento central da política urbana local, eliminou do modelo de gestão urbana (coordenação interinstitucional) e do discurso político o Urbanismo Social. O projeto urbano integral mudou de denominação por Unidades de Vida Articulada – UVA, entendidas como espaços públicos de bairro; nesse momento, reapareceram velhas práticas políticas como a participação tradicional e partidária (GUTIÉRREZ, et al., 2014) e a predominância da violência paramilitar. Na prefeitura de Federico Gutiérrez (2016-2019) foram retomados de novo os PUIs como projetos estratégicos de cidade.

⁶ Encarregada da execução do PUI, a EDU é uma empresa industrial e comercial do Estado, pertencente ao município de Medellín em qualidade de entidade descentralizada dedicada à execução de planos, programas e projetos de gestão urbana que contribuem para a consolidação de uma cidade moderna, dinâmica e próxima às necessidades das comunidades. Também se dedica a operações urbanas com entidades privadas e a consultorias.

Físico-urbanístico: focalizado no espaço público (construção de equipamento comunitário, parques, praças, melhora de ruas, continuidade da mobilidade urbana por meio da construção de pontes de pedestres e veículos) e nos programas habitacionais e de entorno (realocação em sitio de moradias localizadas em zona de alto risco, construção, regularização, legalização, melhora, mitigação do deterioro ambiental, reflorestamento, sistema de coleta de esgoto).



Figura 3: Componentes do Projeto Urbano Integral. Fonte: EDU (2009)

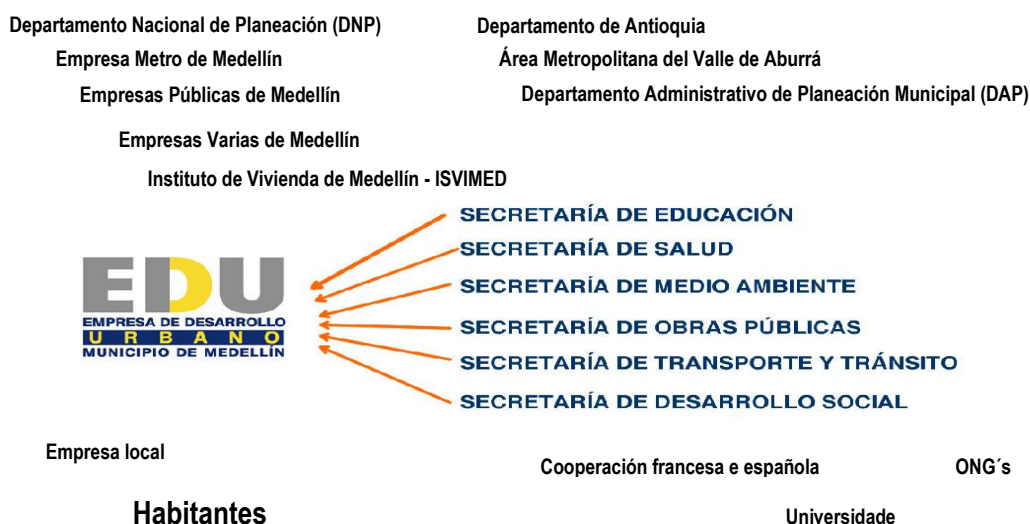


Figura 4: Agentes que intervirem no processo do Projeto Urbano Integral. Fonte: Elaboração Liliana María Sánchez Mazo (2015).

No processo de planejamento da transformação dos bairros periféricos de Medellín foi de prioritária a participação de diferentes agentes. Dessa forma, deu-se força à prática de “corresponsabilidade”, visível na articulação entre institucionalidade pública, habitantes, ONG’s, empresas privadas, universidades e cooperação internacional. O caráter participativo do processo repousa no discurso institucional do Urbanismo Social,

constituído por fundamentos sociais e político-estratégicos, que referendam interesses programáticos/institucionais que, de um lado, respondem às demandas da realidade urbana precária, e, de outro, à competitividade da cidade inserida na lógica da economia local-global. A confluência dessas duas pretensões, dificilmente equalizáveis, provoca tensões.

Quinchia (2013) ressalta, ainda, que o Urbanismo Social se constitui, desde 2004, com o sentido de colocar a arquitetura a serviço das pessoas. Para isso, por meio de um esquema participativo de intervenção integral, formalizou-se como política urbana em assentamentos precários em 2008. Entre as características que lhe significam, chama a atenção o fato de que se fundamente a partir de intervenções urbanas que respondem não somente às particularidades e exigências da realidade local ao pretender reparar física e socialmente a cidade informal, mas também às particularidades do contexto global, materializando as ambições do planejamento moderno com uma arquitetura icônica e monumental.

No contexto da garantia de direitos, que tenta responder às demandas da realidade urbana precária e à competitividade da cidade inserida na lógica da economia local-global, Brand (2010) indica o Urbanismo Social como um conjunto de ideias e experiências, umas próprias e outras emprestadas, acumuladas nos últimos quinze anos, o qual, no fundo, é o malabarismo entre lógicas pouco compatíveis, entre a imaginação e o compromisso.

Essa contradição é palpável na realidade vivida. De um lado, segundo funcionários públicos da EDU, o Urbanismo Social no PUI-NOR viabilizou-se na vontade política dos governantes, na vinculação da participação popular ao processo, na conformação de uma equipe de profissionais comprometidos e com experiência, no conhecimento das pessoas e dos territórios trabalhados, na promoção de espaços participativos para o diálogo, na escuta, na negociação e na decisão. Outras perspectivas, no entanto, o associam ao planejamento estratégico orientado pelo marketing urbano, usado para planejar e difundir a transformação de Medellín, alcançando, assim, investimentos estrangeiros e estimulando o turismo.

Vários projetos estratégicos possibilitaram, simultaneamente, o modelo de reconstrução social da cidade e o enfrentamento dos desafios contextuais: a) o Projeto Urbano Integral da zona de Metrocable com espaços públicos para o uso responsável pelos habitantes e turistas, contendo obras em mobilidade urbana, moradia, processos de educação e convívio cidadão (fig. 5); b) o Plano de Parques Biblioteca, motor de desenvolvimento dos territórios pobres e polo de crescimento, participação e melhora de condições de vida, fortalecendo as centralidades dos bairros (fig. 6).

Entre 2008 e 2011, foi criado o Observatório de Políticas Públicas da Prefeitura de Medellín – OPPPM – criado pela Assembleia da Organização dos Estados Americanos – OEA – para registrar, documentar e replicar a experiência de Medellín e formular um projeto de cooperação técnica para sistematizar a experiência de gestão pública da cidade. Como resultado, foi publicado em 2011, o livro *Laboratório Medellín: Catálogo de dez práticas vivas*, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e a ONU Habitat.

A partir desta perspectiva, na análise de autores locais, o Urbanismo Social é condicionado pelas lógicas neoliberais alinhadas às exigências da internacionalização e alheias à vontade da população (VELÁSQUEZ, 2011). Caracteriza-se como discurso que orienta uma cidade governável, controlada e normalizada, produtiva e competitiva (QUINCHÍA, 2013), valendo-se dos direitos como ideologia para reproduzir o modelo de cidade funcional ao marketing urbano e criando espaços para o controle social que

reinventam a repressão e mudam as representações cidadãs sobre a ausência do Estado (MONTTOYA, 2014).



Figura 5: Zona de intervenção do PUI-NOR.
Fonte: Alberto Gutiérrez (2012).



Figura 6: Parque Biblioteca España de Santo Domingo Savio.
Fonte: Alberto Gutiérrez (2012).

Esses argumentos locais não estão longe de estudos latino-americanos, que afirmam a transferência da lógica do mercado ao âmbito da política urbana como produto de uma combinação inédita de fatores socioeconômicos, que avançaram sobre o planejamento, a gestão urbana e, correspondentemente, o desenvolvimento das cidades. Os desafios gerados pelas reformas econômicas globais, pelo Estado mínimo, pela competitividade e pelas demandas dos habitantes, empresas e turistas fizeram com que novos processos e ferramentas fossem incorporados à intervenção urbana. Estes processos e ferramentas, na maioria das vezes, a partir de uma perspectiva econômica, destacam o “valor de troca da cidade”, isto é, seu significado como mercadoria.

Observa-se o uso de discursos modernizantes sobre modelos de cidade, fazendo apologia às “boas práticas” e ao marketing urbano como respostas inovadoras aos problemas urbanos. Fazem parte de seu repertório estratégico os valores territoriais, a participação social, o empoderamento, a formação cidadã, a criação de capacidades, a tomada de decisões e os mecanismos que assegurem sua difusão, desenvolvimento e perdurabilidade.

Metodologias participativas: contradições, tensões e possibilidades na disputa pela construção da cidade popular

Ainda que intervenções urbanas anteriores como Iguaçu (1983-1986), Moravia (1980-1985 e 2004-2011), Limonar (1990-1998), Programa Integral de Melhoramento de Bairros Subnormais – Primed – (1992-1998 e 1998-2003) e Metrocable (2001-2004) tenham experimentado metodologias participativas em contextos sociopolíticos particulares, sempre com conflito armado presente e com diferentes avanços e limitações, é o PUI-NOR que articula as aprendizagens obtidas para potencializar a participação como estratégia democrática. Nesta perspectiva, propõe-se refletir o sentido da participação durante o processo de intervenção a partir da disponibilidade (ou não) de metodologias promotoras da participação popular, da vinculação (ou não) das necessidades dos moradores durante o processo, das práticas participativas populares que emergiram (ou não) para fazer efetiva a premissa da “partilha do poder”.

Segundo a EDU (2007), a metodologia de intervenção, fundamentada na participação popular como estratégia democrática, flexível e contextualizada às características da população, facilitou a aproximação entre governo e sociedade civil, tornando constante a vinculação dos agentes ao longo do processo de planejamento urbano, assim como o respeito das identidades, a confiança, a tomada de decisões fundamentadas no interesse público e o resgate da palavra como valor significativo.

A equipe técnica da EDU produziu diagnósticos das condições físicas e sociais, realizou processos de acompanhamento e de sensibilização às famílias realocadas devido à construção de obra pública, promoveu atividades para a apropriação, uso e cuidado dos espaços construídos e contratou mão de obra dos moradores para a construção de obras na zona (fig. 7). Os formatos que promoveram a participação durante o processo foram: reuniões informativas, caminhadas pelos bairros, assembleias de bairro e processos formativos, oficinas de imaginários e comitês comunitários. Estes dois últimos se destacam por permitir o planejamento, a discussão, a negociação e a tomada de decisões a respeito da ação urbanística. Os Pactos Cidadãos e o programa de planejamento local e investimento participativo possibilitaram a vinculação e a projeção dos processos comunitários às demais zonas e à cidade, transcendendo a intervenção focalizada nos bairros.

A oficina de imaginário ou cartografia social (fig. 8) foi utilizada como estratégia emergente da interação entre diversos agentes durante processo, permitindo que os moradores contribuíssem para o desenho arquitetônico das obras. Os mapas, enquanto ferramenta principal, ajudavam as pessoas a identificar problemas e potencialidades em moradia, espaço público, vias, ambiente, etc. Na maioria das vezes, foram os participantes que escolheram e outorgaram o nome às obras a serem construídas. Para isso, nas oficinas sempre estavam presentes, além dos moradores e da equipe social, os arquitetos e engenheiros, que explicavam assuntos de viabilidade técnica, jurídica, econômica e social dos projetos.



Figura 7: Estrutura metodológica dos PUIs.
Fonte: ADEM (2006).

Esta estratégia envolvia um processo de ida e volta: ao finalizar cada oficina, as contribuições dos participantes (fig. 9) eram incluídas no perfil do projeto; na reunião seguinte, a equipe técnica apresentava as modificações dos projetos iniciais, até chegar ao projeto final com os desenhos definitivos. Posteriormente, prosseguia-se com o processo de contratação da empreiteira que construiria a obra, a qual devia se apresentar por meio de concurso público. Apesar dos moradores reconhecerem a importância dessa estratégia pela possibilidade de incluí-los nos assuntos a decidir, esta se desenvolveu como “ferramenta protocolo”. Ou seja, para a população, os “imaginários eram programáticos”, porque os desenhos já vinham prontos dos arquitetos, a decisão já estava tomada, os moradores só opinavam sobre algumas coisas relacionadas ao espaço a construir, complementando ou modificando, parcialmente, o trazido por eles.

No sentir de um dos entrevistados, a pergunta sobre o que é desejado para o território transcende o compromisso e a vontade de participar. A resposta a essa pergunta implica que a população tenha conhecimentos técnicos e sociais assim como o reconhecimento da integralidade da intervenção. Caso não seja assim, como participar efetivamente de processos responsáveis por mudar a própria vida? Se a participação não é formada e informada, torna-se uma participação superficial e legitimadora de um interesse programático, preconcebido e preestabelecido.

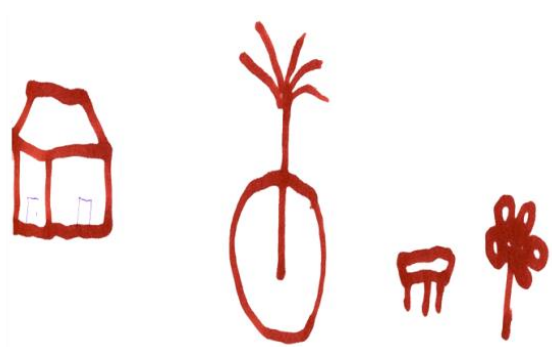
A figura 10 ilustra o Comitê Comunitário, implantado no Primed e retomado pelo PUI, como espaço em que confluíram forças vivas da Zona Nordeste durante o processo participativo para a consulta, informação, formação, planejamento, discussão, negociação e decisão sobre a orientação dos componentes da intervenção. Mesmo com as oficinas de imaginários e os comitês comunitários sendo os cenários participativos mais importantes, ao longo do processo, emergiram outros instrumentos participativos populares em resposta à reivindicação de direitos.

Os Pactos Cidadãos foram implementados como instrumentos de educação cidadã, acordos subscritos entre representantes de moradores e da prefeitura, com a finalidade de garantir a apropriação, uso social e sustentabilidade das transformações das obras construídas. Foram concebidos quatro Pactos Cidadãos: uso do espaço público; acesso e uso de novos equipamentos públicos; convívio de reassentamentos em propriedade

horizontal (boa vizinhança); e, convívio e cidade. O Manual de Convívio, resultado desse processo, foi considerado como estratégia pedagógica para tornar consciente a importância do público (ADEM, 2008).



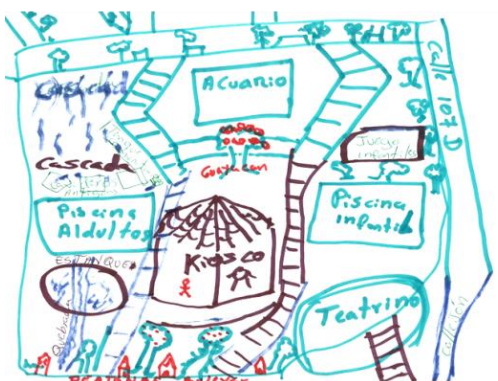
Figura 8: Oficinas de imaginários, estratégia participativa do PUI.
Fonte: Empresa de Desenvolvimento Urbano (2007, 2009)



Imaginário de Dora Gladys



Imaginário de Ernesto Uribe



Imaginário de Orlando García



Imaginário coletivo do parque Los Pozos

Figura 9: Imaginários dos participantes
Fonte: Arquivo fotográfico PUI-NOR EDU (2007).



Figura 10: Comitês Comunitários, estratégia participativa do PUI.
Fonte: Empresa de Desenvolvimento Urbano (2007, 2009).

As estratégias participativas dos moradores, atuantes a partir de suas necessidades sociais, revolucionavam os interesses institucionais orientadores do PUI-nor. Processos como a construção do Parque Biblioteca Espanha em Santo Domingo Savio e as consolidações habitacionais Juan Bobo e Herrera são exemplos representativos da disputa pela construção da cidade popular, alimentada por conflitos e tensões, mas também, produto disto, por benefícios para os moradores. Tornou-se centro da luta social: a imposição das obras por cima das necessidades sociais, a violação de direitos, entre deles, a expulsão do território.

A respeito da imposição das obras sobre as necessidades sociais, a disputa toma forma na oposição e na resistência popular à adaptação do processo participativo, às exigências programáticas e institucionais e à indiferença frente às necessidades e reivindicações sociais. Talvez o maior conflito gerado tenha sido a construção do Parque Biblioteca España de Santo Domingo Savio – uma obra monumental, de alto valor arquitetônico – numa área prevista pela população e por governos anteriores para a construção de intervenções habitacionais que buscassem amortizar o grande déficit de moradia do bairro. Outra tensão se deu pela construção desse tipo de infraestrutura na centralidade do bairro, quando, a uns poucos metros, continuava a miséria, pobreza, precariedade e informalidade urbana, sinônimos da ausência Estado.

No documentário *Biblioteca España si... pero no así*⁷, os moradores são enfáticos ao afirmar que reconhecem a biblioteca como portadora de benefícios em matéria educativa, de lazer e de cultura, só que, no entanto, não era a necessidade primordial da população. Nesse sentido, os programas governamentais continuam desconhecendo as

⁷ Escuela Interamericana de Bibliotecología; Instituto de Estudios Regionales-INER, Universidad de Antioquia. Publicado em 29 de setembro de 2015. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=6XzctMxDIUo>. Acesso em: 18 de maio de 2016.

caraterísticas do território, de seus habitantes e de sua cultura, por esse motivo, o impacto não atinge a melhora das condições de vida que a população precisa.

Além disso, a construção da biblioteca possibilitou que uma área delimitada como de alto risco geológico, mas com possibilidade de recuperação, virasse uma área estável, implicando o tratamento de solos com um alto investimento. A eleição da área para a construção da biblioteca era estratégica para o governo pelo impacto social e político que queria gerar. A decisão de construí-la nessa área se fez ainda conhecendo suas caraterísticas geológicas: alta declividade e recorrentes acidentes naturais por deslizamento⁸.

Na fala dos moradores, aparecem outras tensões associadas com o sentimento indiferente ao equipamento dentro do bairro, incidindo na falta de identidade dos moradores. Um bom exemplo é o nome “Parque Biblioteca Espanha”, outorgado pelo prefeito da época à obra em homenagem a Espanha pela cooperação financeira e pela doação de computadores. Além disso, a inauguração, em 2007, do Parque Biblioteca foi realizada pelos reis de Espanha. Nesse caso, desconsiderou-se o nome “Biblioteca de Santo Domingo Savio” registrado pelos moradores nas atas das oficinas de imaginários para o equipamento. Outra tensão causada é a invisibilização da paisagem popular, na qual se destaca o Parque Biblioteca como externalidade monumental de cor preta, rompendo com a paisagem do bairro, desconsiderando suas caraterísticas.

A violação de direitos, com ênfase na saída do lugar de morada, relaciona-se também com a construção do Parque Biblioteca Espanha. A problemática se fixa no tratamento individualista, autoritário e desrespeitoso da prefeitura com os moradores na consulta, notificação, sensibilização e negociação dos prédios, provocando inconformismo, oposição e conflito⁹. Outra versão se encontra nas entrevistas a funcionários públicos, para quem a construção deste equipamento converteu-se numa oportunidade para que diversas famílias solucionassem o problema de habitar em condições de precariedade, ilegalidade e em área de alto risco. Diferentes estratégias foram utilizadas para o reassentamento de população (fig. 11): criação de canais de informação e sensibilização sobre a intervenção, compensações sociais por remoção equivalentes a 15% do valor da propriedade, valorizações comerciais e técnicas sobre os valores das propriedades, e sociais para outorgar subsídios às famílias afetadas.

Tendo em vista a singularidade da intervenção habitacional de Juan Bobo no bairro Andalusia e Herrera no bairro Francia, a disputa apresentou-se pelas tensões derivadas da presença de agentes à margem da lei, com pretensões de monopolizar a compra e venda dos materiais e das moradias demolidas e pedir dinheiro pela proteção pessoal, dos materiais, da construção e da maquinaria. Além disso, essa disputa foi ampliada pela demora na entrega dos edifícios por parte da prefeitura, prometida, inicialmente, para seis meses após o início das obras, mas entregue, efetivamente, no quarto ano de construção. Apesar da luta social dos moradores ter sido contínua durante o processo, esta se desgastou na finalização da intervenção, perdendo força, vitalidade e poder de incidência.

⁸ Maravillas de Colombia: Biblioteca España. Publicado em 2013. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=pft1So0oVIs>. Acesso em: 18 de maio de 2016. Inaugurada no dia 24 março de 2007.

⁹ Segundo os moradores, estabeleceram-se critérios injustos para a compra dos lotes. Cinco anos antes da construção da biblioteca, chegaram ao bairro pessoas identificadas como funcionários da Empresa de Desenvolvimento Urbano, informando a alguns dos moradores que suas casas seriam demolidas para a construção de uma biblioteca, mas que antes tinham que vender sua propriedade à Secretaria de Fazenda de Medellín, com todos os documentos à ordem do dia: escritura do lote ou certificado de compra e venda e declaração de quitação de serviços públicos domiciliares.



Figura 11. Processo de construção do Parque Biblioteca Espanha Santo Domingo Savio
 Fonte: EDU (2005) Arquivo fotográfico do Projeto Urbano Integral – PUI.

Em termos gerais, o PUI-NOR contou com formatos institucionais que permitiram a comunicação direta e permanente entre funcionários públicos e moradores. Estes últimos, no entanto, foram ineficientes pelo seu desgaste frente à falta de escuta, desatenção e não vinculação de propostas comunitárias, que, entre outros pontos, buscavam evitar a expropriação de famílias, tornando mais justas a sensibilização e a negociação envolvidas no processo de reassentamento.

Entre os mecanismos populares utilizados destacam-se: reuniões de lideranças com as comunidades; interposição de direitos de petição que incluíam a Procuradoria e a Unidade Permanente de Direitos Humanos da Defensoria Municipal; denúncias públicas pelos meios de comunicação local; ameaças de atos de pressão (como parar o funcionamento do Metrocable); presença ativa e permanente na construção das obras; solicitação formal de esclarecimentos de informação; solicitação de reuniões com secretários da prefeitura; presença em instancias como o Concelho Municipal¹⁰; acorrentamento em uma das colunas do Metrocable em greve de fome; e, fiscalização da construção do Parque Biblioteca España¹¹.

Dessa maneira, revelou-se a disputa no planejamento da mudança dos bairros em atos de pressão e resistência social para a defesa de direitos. As estratégias utilizadas pelos

¹⁰ É uma Corporação Administrativa de eleição popular, composta por 21 cidadãos eleitos para um período de quatro anos, tem como principal função fazer efetiva a participação democrática da população mediante o exercício do controle político à gestão pública. Disponível em: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/concejo/index.php?sub_cat=2503#.URBVLFOjiny/ Acesso em: 4 de julho de 2016.

¹¹ A Lei 850/2003, define a *Veeduría Ciudadã* como um mecanismo de controle social à gestão de entidades estatais, privadas ou ONG'S, no referido aos aspectos em que se utilizem recursos públicos.

moradores possibilitaram a vinculação de outros agentes e instâncias institucionais, tendo como resultado a abertura a processos de escuta, diálogo e o estabelecimento de acordos e negociações, que, finalmente, deram frutos para benefício da população.

Transformações nos bairros populares e sua incidência no cotidiano da população

Hoje, os nossos bairros pobres – construídos e transformados historicamente em meio à disputa pelo controle territorial por parte de agentes em contradição e pelo espírito inconformado de luta social dos moradores perante o cotidiano restritivo – são lugares de confluência de dinâmicas da cidade formal e informal, que indicam um novo quadro de contradições e possibilidades para a garantia de direitos. A seguir, apresentam-se algumas reflexões referentes às conquistas sociais decorrentes do processo participativo, seus benefícios para os moradores do local e as novas apropriações dos espaços públicos.

Pode-se dizer que o produto da disputa aflorou não só processos de escuta, diálogo e negociação coletiva que responderam às reivindicações populares, mas também incidiu na continuidade de algumas obras do PUI-NOR durante o período governamental 2008-2011. Nos depoimentos dos moradores, encontra-se um elemento comum tido como “conquista social”, a presença permanente da institucionalidade nos bairros após a finalização da intervenção, mantendo o atendimento dos equipamentos públicos construídos. Os ganhos foram também institucionais na medida em que se retomaram elementos dessa experiência para melhorar futuros processos de sensibilização e negociação na construção de obra pública.

Conforme dados da Secretaria de desenvolvimento econômico (2015), Sánchez e Hincapie (2016) cotejam benefícios e oportunidades geradas pela intervenção, responsáveis por valorizar a dinâmica econômica e a vida comunitária. Na perspectiva dos benefícios econômicos para os moradores, o Centro de Desenvolvimento Zonal – CEDEZO – adquire um papel de destaque. Por meio deste equipamento comunitário, a prefeitura oferece apoio financeiro e assessoria técnica às iniciativas populares, auxiliando, por exemplo, na criação de microempresas na centralidade urbana. Entre 2005 e 2015, seis setores econômicos concentraram 47% destes investimentos na *comuna* 1: alimentos, confecções, artesanato, limpeza, restaurantes e comercialização de produtos. Junto a essa ativação econômica, os moradores consideram como impacto positivo a presença de entidades bancárias no bairro, por facilitar o pagamento dos serviços públicos e a realização de transações básicas. Antes da intervenção, esses trâmites tinham que ser feitos no centro da cidade.

Com a construção da biblioteca, disponibilizou-se um lugar para a manifestação de festas e da arte popular e para o encontro coletivo, vinculando a população a processos da cidade e do mundo. Além disso, por meio de atividades de formação e capacitação, contribui para a abertura da mentalidade dos usuários. Ainda, a vivência do público e da legalidade renova as antigas práticas de organização social e reorienta a luta social. Trata-se do desfrute das novas “comodidades”, que melhoram a vida dos que as utilizam.

Grande parte destes equipamentos localiza-se nas centralidades consolidadas dos bairros, ou seja, ao redor da linha K do Metrocable. No entanto, a pouca distância deste eixo, emergem novas precariedades urbanas que instituem outros ritmos de vida e conflitos ao realocar antigas problemáticas urbanas em lugares afastados das novas centralidades. Hoje, a vida urbana está sendo dinamizada por antigos e novos moradores, por turistas, pela vitalidade comercial formal e informal, pela notória verticalização e reforma das moradias, pela reocupação de espaços vazios com a construção de barracos e pela presença da institucionalidade.

Da intensificação dessas dinâmicas resulta a “valorização do lugar”, que faz com que a centralidade de bairro vire uma referência zonal e da cidade. Dessa realidade, preocupa aos moradores o rebatimento no aumento do custo de vida, na manutenção e conservação dos equipamentos construídos e no uso e apropriação destes para seu benefício. Salienta-se como preocupação emergente nos registros de campo o caráter especialmente econômico da consolidação da centralidade de Santo Domingo Savio. Assim, a apropriação do espaço público como possibilidade para o encontro coletivo e a integração social passa a acontecer em torno da venda, da procura e do consumo de mercadorias e de atividades que se movimentam ao redor do comércio local. Entretanto, este desenvolvimento do bairro percebido pelos moradores como progresso, não se reflete nos dados socioeconômicos, que ainda apontam uma população majoritariamente de baixa renda.

As transformações territoriais transformaram em menos de uma década o cotidiano dos bairros populares, sendo a valorização do lugar uma das implicações. Com instrumentos democráticos para a integração dos bairros populares à cidade formal, a prefeitura teve como principal finalidade a permanência da população nos bairros de origem, evitando, com isso, a comum expulsão de moradores por processos de valorização imobiliária. No entanto, observa-se que esses instrumentos são temporalmente delimitados. De um lado, com a estratégia do subsidio da tarifa dos serviços públicos domiciliários, cobra-se o equivalente ao estrato socioeconômico 1 em correspondência à baixa capacidade de pagamento da população¹² (de 5 a 10 anos, com possibilidade de prorrogação por decisão do Concelho Municipal). De outro, com a atualização do Estatuto Tributário (taxa predial¹³ e de indústria e comércio¹⁴), cobra-se tarifas diferenciais para atenuar o impacto econômico na população recentemente integrada à legalidade. É importante retomar que, além disso, dispuseram-se projetos educativos e produtivos apoiados pelo CEDEZO.

Observa-se, como parte da transformação social, a refundação das orientações de luta social, que na atualidade direcionam-se com força à proteção a moradores como dever do Estado e à exigência popular para a permanência nos bairros. Também se somam novas formas de manifestação das necessidades sociais, sendo a apropriação dos espaços públicos construídos pelo PUI-NOR uma das dinâmicas que mais chama a atenção pelas contradições que lentamente vão se levantando.

¹² A estratificação socioeconômica na Colômbia classifica as moradias e seu entorno. Implementa-se, principalmente, para cobrar, de maneira diferenciada, os serviços públicos domiciliários, permitindo, assim, atribuir subsídios e cobrar prestações. O pagamento se realiza segundo a estratificação socioeconômica dos prédios classificados entre 1 e 6, sendo os estratos 1, 2 e 3 os mais baixos, alcançando usuários com menores recursos, que são subsidiados no pagamento dos serviços públicos; os estratos 5 e 6 são os mais altos, alcançando os usuários com maiores recursos econômicos, que, portanto, devem pagar sobre custos realizados, sobre o valor dos serviços públicos domiciliários. O estrato 4 não é beneficiário de subsídios, nem deve pagar sobre custos, paga exatamente o valor que a empresa prestadora dos serviços públicos define como custo de prestação. Dessa maneira, quem tem maior capacidade econômica paga mais pelos serviços públicos domiciliários, contribuindo ao pagamento das prestações da população com menor possibilidade (Lei 142 de 1994).

¹³ Conforme a normatividade colombiana, a atualização cadastral deve se realizar a cada 5 anos, respondendo à valorização da propriedade, que, no caso dos bairros intervindos, aumentou com a melhora da moradia e do entorno.

¹⁴ Taxa sobre as atividades econômicas e de serviços mercantis, incrementadas pelas intervenções.

Reflexões

No novo quadro de impasses, discutem-se questões associadas às transformações em cerne e ao processo participativo.

As intervenções urbanas recentes nos bairros populares estabelecem-se em um contexto de competitividade econômica, que encontrou no formato dos grandes equipamentos urbanos, por meio dos concursos de arquitetura, a possibilidade para realização do marketing urbano. Durante o processo, ocorreram dinâmicas de remoção de famílias em nome da construção de espaços públicos e da ativação do comércio local, consolidaram-se centralidades de bairros que apresentam renovadas práticas de inclusão-exclusão de direitos, e expandiu-se a problemática urbana, retratando novas precariedades urbanas. Essa realidade transformada está acompanhada da alternância do poder político, correlata à descontinuidade institucional, que rompe condições para a permanência de processos sociais, e do controle territorial por parte do Estado, capaz de propiciar certo ambiente de pacificação. Assim, indaga-se o sentido da sustentabilidade dos espaços construídos, que, além da manutenção, precisam da ativação de dinâmicas de apropriação social com benefícios para os moradores.

Nessas transformações do território, a metodologia participativa implementada no Projeto Urbano Integral da Zona Nordeste se destaque. Na qual se observam importantes avanços no reconhecimento e garantia parcial de direitos, que marcam novas dinâmicas na história da urbanização popular.

Estes avanços são visíveis nos formatos institucionais e iniciativas populares que a promoveram. Uma das incidências mais importantes foi a interlocução da participação com a norma urbanística estabelecida no Plano de Ordenamento Territorial de Medellín (2006). Escutar a voz da população, validando-a com percursos pelos bairros, possibilitou que as equipes técnica e social transcendessem a lógica rígida e homogeneizante da norma urbanística, que segue, historicamente, padrões normativos para a intervenção pública. O resultado foi a flexibilização da norma às características do território e das necessidades da população.

O processo participativo também se viu positivamente implicado pela articulação das secretarias da prefeitura e, simultaneamente, pela descentralização da ação institucional nas zonas de intervenção. Desta forma, depois de mais de cinquenta anos de fraqueza institucional e falta de presença contínua, o PUI-NOR possibilitou a presença do Estado e o diálogo durante o processo de intervenção. A implementação de instrumentos institucionais, que articulam a cidade informal intervinda às dinâmicas da cidade formal, também são uma manifestação do avanço dos processos participativos e da vontade política.

A participação popular se desenvolveu como rica prática social, alcançando avanços significativos. Apresentou-se como uma experiência de resistência, oposição, reivindicação e resiliência por meio de ações de notificação, consulta cidadã, vigilância e controle, entre outras, que não alcançam, no entanto, a partilha efetiva do poder. A participação ganha relevância como experiência humana, historicamente construída e sustentada em longos processos de luta social. A esperança por um amanhã melhor e a capacidade de renovar forças e energia social fazem com que a democracia participativa, a partir da realidade da cidade popular de Medellín, seja uma prática permanentemente inconclusa, sempre aberta e com grande potencial.

Referências bibliográficas

ALCALDÍA DE MEDELLÍN. *Proyecto Urbano Integral Nororiental y Proyecto Urbano Integral Comuna 13* [Folleto], Municipio de Medellín, Departamento Administrativo de Planeación, Unidad de Vías y EDU, Gerencia Auxiliar de Diseño urbano, Medellín, 2008.

CÁRDENAS, Ana Lucía. *Fotografías y mapas, gráficos e ilustraciones: Archivo Proyecto Urbano Integral Nordeste* [folheto]. Alcaldía de Medellín y Banco Interamericano de Desarrollo, Medellín, 2006.

BRAND, Peter. *El “urbanismo social” de Medellín, Colombia*. 2010. Disponível em: <<http://www.bartlett.ucl.ac.uk/dpu/”Metrocable”s/dissemination/Brand-2010.pdf>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2014.

GRANADA, James Gilberto; GONZÁLEZ, Sandra Milena. *Acción colectiva de las organizaciones de población desplazada en Medellín: ciclos, contextos, repertorios y perspectivas*. Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos Universidad de Antioquia, Medellín, n. 35, p. 107-130, octubre 2009.

GUTIÉRREZ, Alberto León. *Formación ciudadana basada en el potencial pedagógico de los estudios del territorio. El ciudadano territorial: fundamento de la democracia*. 2012. Tese (Doutorado em Educação) - Facultad de Educación, Universidad de Antioquia, Medellín, 2012.

GUTIÉRREZ, Alberto León; VARGAS, Paula; HINCAPIÉ, Luis Alberto; GIRALDO, Nataly; LONDOÑO, Eliana. *Sistematización del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo en las comunas 1 y 8 de Medellín-Colombia, período 2004-2011*. Informe técnico de investigación sin publicar. Medellín, Universidad de Antioquia, 2014.

DAGNINO, Evelina. *¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?* In: Matos, D. (Coord.). *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, 2004a. p. 95-110.

_____. *Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa*. Sociedade & Política, Florianópolis, p. 139-164, out. 2004b.

DAGNINO, Evelina.; OLVERA, Alberto.; PANFICHI, Aldo. *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social - CIESAS; Instituto de Investigaciones Historico-Sociales -IIH-S Universidad Veracruzana, 2006.

DELGADILLO, Victor. *Urbanismo a la carta: teorías, políticas, programas y otras recetas urbanas para ciudades latinoamericanas*. Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 16, n. 31, p. 89-111, jun. 2014.

EMPRESA DE DESARROLLO URBANO-EDU. *La experiencia PUI. Qué hemos hecho y hacia dónde vamos* [folleto], Alcaldía de Medellín-EDU, Medellín, 2007.

EMPRESA DE DESARROLLO URBANO-EDU; DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN-DAP. *Informe final Convenio 4800000316 de 2004, Acciones con mi barrio - Proyecto Urbano Integral Nororiental*. Medellín: Alcaldía de Medellín, 2004.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Documentos Ltda., 1969.

_____. *A vida cotidiana no mundo moderno*. São Paulo: Ática S.A. Ltda., 1991,

_____. *A produção do espaço (do original: La production de l'espace)*. 4ª e ed. Paris: Éditions Anthropos, 2006.

MARTIN, Gerard. *Medellín, tragedia y resurrección. Mafia, Ciudad y Estado, 1975-2012*. Medellín: Planeta Colombiana S.A., 2012.

MONTOYA, Nataly. *El urbanismo social: las tácticas de un estado anfibio*. Bitácora urbano-territorial 7º Foro Urbano Mundial; Vol. 24, n. 1, 2014.

ORSINI, Francesco; ECHEVERRY, Alejandro. *Informalidad y Urbanismo Social en Medellín*. In: HERMELIN, M.; ECHEVERRI, A. G. J. Medellín Medio Ambiente, Urbanismo, Sociedad. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT, Centro de Estudios Urbanos y Ambientales Urbam, 2010. p. 130-152.

PÉREZ, Bernardo. *Lecciones de gobernabilidad desde el urbanismo social de montaña: estudio de caso de la intervención en la quebrada Juan Bobo y el surgimiento del sector Nuevo Sol de Oriente en Medellín*, informe de investigación en edición, 2010.

QUINCHÍA, Suly María. *Discurso y producción de ciudad: un acercamiento al modelo de urbanismo social en Medellín, Colombia*. Cuadernos de vivienda y urbanismo, Bogotá, v. 6, n. 11, p. 22-139, 2012.

REVISTA ÁBACO, Revista de Cultura y Ciencias Sociales. Marketing de ciudades y territorios. Gijón Asturias, n. 44-45, 2005.

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

SÁNCHEZ, Liliana María; HINCAPIE, Luis Alberto. *O espaço público em intervenções urbanas em assentamentos populares de Medellín – Colômbia. Transformações no cotidiano da população*. In IV ENANPARQ “Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo”, Porto Alegre, 29 Julho 2016.

VAINER, Carlos. *Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano*. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-103.

VELÁSQUEZ, Carlos. *La política de mejoramiento integral de barrios en Medellín ¿Reconquista del territorio por parte del Estado?* Kavilando , Medellín, v. 3, n. 1-2, p. 72-78, enero-jun./jul.-dic. 2011.