

A DEMOCRACIA NA CONSTRUÇÃO DE CIDADE: PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA E NA COLOMBIANA

Maria de Lourdes Zuquim, professora doutora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) e coordenadora da Área de Concentração de Planejamento Urbano e Regional do Programa de Pós-graduação de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (USP). Coordenadora científica do Núcleo de Apoio à Pesquisa: Produção e Linguagem do Ambiente Construído Napplac FAU-USP. Rua do Lago, 876, Cidade Universitária, Butantã, São Paulo, CEP 05508-080. Telefone: 11 3091-4527. *E-mail:* mlzuquim@usp.br

Liliana María Sánchez Mazo¹, professora da Universidade de Antioquia, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Departamento de Trabalho Social. Pesquisadora do grupo Meio Ambiente e Sociedade. Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo, Área de concentração Hábitat, pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP). Rua do Lago, 876, Cidade Universitária, Butantã, São Paulo, CEP 05508-080. Telefone: 11 3091-4527. *E-mail:* lyly.sanchez@usp.br

Palavras-chave: Assentamentos precários. Intervenções urbanas. Participação social. Política urbana.

Introdução

O trabalho apresenta os resultados parciais da pesquisa “Intervenções contemporâneas em cidades da América Latina: práticas recentes de intervenção urbana em áreas informais” desenvolvida no Núcleo de Apoio à Pesquisa: Produção e Linguagem do Ambiente Construído (Napplac), da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, da Universidade de São Paulo (FAU-USP) e da tese de doutorado “A participação na construção de cidade, Medellín, uma cidade construída a várias mãos?” desenvolvida no Programa de Pós-graduação da FAU-USP.

A participação social na política urbana implementada em grande parte das cidades latino-americanas desde meados dos anos 1980, expressa um conjunto de contradições que se traduzem em avanços e impasses, quer pelas novas condições sociopolíticas que começam a refletir no desenvolvimento da sociedade, quer pela resistência das estruturas político-institucionais às estas novas condições, demonstrando o enraizamento dos antigos modelos que desmentem 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. Como resultado, reproduzem-se o estado de pobreza e o aprofundamento da desigualdade social.

¹ A autora agradece o apoio ao “Programa Estudantes Convênio de Pós-graduação – PEC-PG” Capes/CNPq e à “Estratégia de Sostenibilidad 2013-2014” da Vice-reitoria de Pesquisa, da Universidade de Antioquia, Grupo de Investigación Meio Ambiente y Sociedad (Maso).

Os preceitos neoliberais também influenciam na participação social, ao referir: menos Estado e mais mercado, deixando 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 para enfrentar o ciclo de desigualdade social e da precariedade urbana.

Com a abertura democrática dos anos 80, no Brasil, reivindicações e lutas de diferentes setores da sociedade abriram caminho para a inclusão da reforma urbana na Constituição Federal, em 1988 (CF/88), criam-se o poder local, as políticas de descentralização e de participação na política urbana. Comparativamente, no caso da Colômbia, o contexto de crise generalizado derivou na mudança da Constituição Política – CP/86 para a CP/91, anteriormente baseada na democracia representativa, agora somada a democracia participativa. Assim, ambos os países promoveram espaços, instrumentos, mecanismos e estratégias, com o fim de vincular diferentes atores e formas de participação social na gestão das políticas urbanas.

As intervenções promovidas em São Paulo/Brasil e Medellín/Colômbia sinalizam avanços e impasses para enfrentar a problemática urbana que permitem definir como em cada cidade a participação social tem amadurecido. O fato dos discursos institucionais e das práticas sociais no campo da política urbana não serem muito explorados por pesquisas acadêmicas tornam-se questões de interesse para o desenvolvimento das intervenções em assentamentos precários

Em consequência, pretende-se analisar os rebatimentos da participação na política urbana, em São Paulo/Brasil e Medellín/Colômbia, mediante dois aspectos. O primeiro assinala breve apanhado sobre os processos históricos que antecederam a abertura dos novos marcos legais federais e locais da participação na política urbana, em ambos os países. O segundo aspecto descreve a implementação da política local, tendo como exemplo, em São Paulo, o Programa de Urbanização de Assentamentos Precários (Plano Municipal de Habitação, 2009-2025), no bairro do Jaguaré, e, em Medellín, o Programa de Melhoramento Integral de Bairros, com o Projeto Urbano Integral (PUI), da zona nororiental. Da análise das experiências deriva um quadro de particularidades em termos da participação institucionalizada na política urbana e das manifestações da luta social pelo direito à cidade.

1. Contexto histórico da participação na política urbana Brasileira e Colombiana

No Brasil, a partir dos anos 50, as políticas e os investimentos públicos passam a ser orientados para o modelo de expansão industrial das cidades e produtivista do campo. Inicia-se o processo de urbanização rumo às periferias das grandes cidades, como consequência da crescente migração rural-urbana em busca dos empregos industriais. As cidades passam a ser vistas como o lugar de concentração de riquezas e de atração para grandes contingentes de trabalhadores rurais, que seguem à procura de oportunidades, e encontram um trabalho assalariado mal remunerado e/ou informal, que não lhes dá acesso ao mercado formal de moradia. Não resta outra opção que ocupar terras ou adquirir lotes populares nas periferias distantes e autoconstruir a moradia, processo definido por Maricato (1996) como “urbanização dos baixos salários”.

A moradia dos trabalhadores fica resolvida nos loteamentos populares, via de regra autoproduzidos e precários, ou nas poucas favelas existentes, estas vistas como local provisório dos recém-chegados à cidade. As ações públicas voltadas para a precariedade urbana eram a política repressiva de desfavelamento, a tolerância com os loteamentos populares e a produção da moradia social em escala muito inferior ao tamanho do problema. Com as sucessivas crises e reestruturações econômicas dos anos 70 e 80, aumentam o desemprego e, conseqüentemente, a precariedade urbana; os loteamentos populares e as favelas crescem em ritmo acelerado e em proporções alarmantes; como exemplo, no Município de São Paulo, a população favelada, em 1973, era de 1% e, em 1987, de 8,92%.

Nos anos 80, período de redemocratização do País, os movimentos sociais em prol da Reforma Urbana introduzem o direito à cidade na pauta da luta pela abertura democrática, propondo que a cidade seja considerada por seu valor de uso, em contraposição à cidade como mercadoria, fragmentada e injusta (RIBEIRO, 1994). O direito à cidade é garantido por meio das estratégias: a) redefinição do direito de propriedade por sua função social; b) redefinição da relação Estado/sociedade, com o estado como regulador e mediador dos conflitos urbanos e o município palco da gestão política e democrática da cidade; c) ampliação da cidadania enquanto direito social urbano. Nesse período da abertura democrática e da luta pela reforma urbana, intensifica-se a reivindicação pela regularização de favelas e loteamentos irregulares.

Nesses anos, alguns governos democráticos, estaduais e municipais, adotam políticas de descentralização de ações administrativas e de abertura à participação da sociedade, com iniciativas para enfrentar a problemática da precariedade urbana, dando início ao delineamento de uma nova política pública de garantia dos direitos à moradia e à cidade. As lutas por esse novo ideário de transformação da cidade são introduzidas com a CF/88, no capítulo que trata da Política Urbana (artigos 182 e 183) e, 13 anos depois, regulamentada pelo Estatuto das Cidades (2001).

Nos anos 2000, importantes e necessárias mudanças na política urbana e na intervenção em assentamentos precários começam a se realizar. O marco dessas mudanças encontra-se na criação do Ministério das Cidades (2003) e do conjunto de novas políticas públicas e programas para o enfrentamento da precariedade urbana e da moradia. Um novo quadro político-institucional é criado e, com ele, o Plano, Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (2005) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC1), de 2007-2010 e o PAC2, de 2011-2014, com importantes recursos para urbanizar, regularizar e integrar assentamentos precários.

A partir dos novos marcos legais e das políticas públicas decorrentes vê-se clara mudança de paradigma na política urbana e na participação social, quer por romper com a histórica prática autoritária de gestão de políticas públicas e, quer por introduzir o direito à cidade e à moradia e a participação social nos processos de formulação e implementação, quer por introduzirem importantes avanços, especialmente no campo da urbanização de assentamentos precários (favelas e loteamentos populares) e da habitação social com reflexos em todos os níveis federativos.

No campo da participação social os avanços encontram-se principalmente no artigo 1º da CF/88 que traz: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, ou seja, organiza o modelo de governo misto entre a democracia representativa e direta. Esse artigo abre caminho para ampliar a participação social por meio das conferências e conselhos, constituindo o processo participativo na formulação e implementação de políticas públicas setoriais em nível nacional, como, por exemplo, Saúde, Meio Ambiente, Criança e Adolescente, Idoso, Segurança Alimentar, Assistência Social, Mulheres, Igualdade Racial, Indígenas, Direitos Humanos, Cultura, Cidades, entre outras.

É importante destacar que mecanismos de participação social já existiam no Brasil, desde os anos 40, primeiramente na área da Educação e Saúde Pública, com o objetivo de orientar o governo federal na prática de “ouvir o cidadão para a execução de políticas locais”; e, nos anos 80, com a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), com poder deliberativo e representação de trabalhadores, empresários, governos estaduais e municipais, Organizações Não Governamentais (ONGs), entre outros.

Mas é somente a partir de 2003 que de fato é instituída uma política de Participação Social, como mecanismo que amplia a democracia representativa e popular, em que os cidadãos

têm vez e voz no processo de formulação e execução de políticas públicas. Os avanços da política de participação social são vistos no expressivo número de projetos de lei aprovados em decorrência ou em consonância com as conferências nacionais, em áreas não tradicionais da política pública, como Minorias, Igualdade Racial, Segurança Alimentar, Cidades, entre outras. Enfim, a participação da sociedade civil nesses fóruns tem garantido a representação da sociedade, historicamente excluída do debate democrático nas políticas públicas, e incorporado parte das demandas dos movimentos sociais.

No campo da política urbana, esses avanços são vistos na CF/88 ao introduzir à moradia como direito social (art. 6): “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”; no capítulo da Política Urbana (arts. 182 e 183) que inscreve os princípios e instrumentos para garantir a função social da cidade e da propriedade, posteriormente regulamentados pelo Estatuto da Cidade; e, ainda, ao atribuir ao município *status* de ente federativo autônomo, da mesma forma como os Estados, a União e o Distrito Federal, com autonomia e competência para organizar seu território, dentre outras atribuições. Cria-se uma nova ordem jurídica ao dispor aos municípios um conjunto de instrumentos urbanísticos para a regulação do solo urbano e mecanismos de participação social na gestão urbana.

Com a criação do Ministério das Cidades (2003), institui-se o processo de participação social na política urbana, por meio da Conferência Nacional das Cidades, articulada ao Conselho das Cidades (2004). O conselho é um órgão colegiado, deliberativo e consultivo e tem a finalidade de propor, acompanhar e avaliar diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, orientada para a articulação e integração das ações de planejamento entre os entes federativos, especialmente nas áreas da Habitação, Saneamento Ambiental, e Mobilidade. A Conferência Nacional é antecedida de conferências municipais, que envolvem etapas locais abertas à população, regionais e estaduais, e dela participam o poder público, os movimentos populares, ONGs, segmentos profissionais e empresariais.

Desde 2003, foram realizadas cinco Conferências das Cidades (2003, 2005, 2007, 2010, 2013) e a 6ª Conferência está em fase preparatória, na etapa das edições municipais e estaduais. As conferências discutiram e deliberaram proposições encaminhadas pelas etapas municipais e estaduais, como: a Política e o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano; as políticas setoriais de Habitação, Saneamento Ambiental, Mobilidade Urbana, Gestão do Solo Urbano, desenvolvidas pelo Ministério das Cidades; e, assuntos sobre capacitação técnica, financiamento da política urbana, participação social, política de regularização fundiária, atuação cooperada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a promoção das políticas nacionais, regionais e locais. Cada uma delas teve a participação de, aproximadamente, 3 mil municípios, 2 mil delegados e convidados, e 200 mil pessoas envolvidas.

O reatamento dos novos marcos legal e institucional da política urbana, no Município de São Paulo, está relacionado diretamente com a gestão urbana democrática, quer conferências, quer conselhos setoriais de Habitação, Desenvolvimento Urbano, Meio Ambiente, entre outros. Esses conselhos são consultivos, fiscalizadores e deliberativos, e representados pelo Poder Público, pelos movimentos populares, sindicatos, empresários, entre outros, de acordo com sua natureza setorial. É importante destacar que o discurso da gestão urbana democrática nem sempre corresponde com a prática, a alternância de poder local, e os alinhamentos e compromissos firmados com segmentos da sociedade civil e do mercado, por vezes aderem, por vezes descolam, dos princípios de direitos sociais grafados na política urbana e nos programas decorrentes.

A participação social na política urbana está acompanhada de grandes desafios, quer pela alternância de representação dos entes municipais, estaduais e federais que fragiliza a manutenção das decisões estabelecidas nesses fóruns; quer pela cultura política brasileira de comprometimento de parlamentares com setores que financiam suas campanhas e influenciam na orientação dos investimentos e das ações públicas; quer pela correlação de forças em que os grupos mais frágeis têm menos força; quer pela institucionalização dos movimentos sociais que, nos últimos anos, se atrelaram ao aparelho do Estado, negociando pautas específicas; quer pela desequilibrada adesão dos entes federativos aos princípios dos direitos sociais e do direito à cidade e à moradia contidos nos programas nacionais; quer pelas recentes manifestações de rua que, em razão da atual crise urbana, pedem mais participação democrática.

As manifestações de rua iniciadas a partir de junho de 2003 expuseram a atual crise urbana e colocaram em cheque o atual modelo de participação social. Parcelas da sociedade foram às ruas clamar por mudanças na gestão urbana e na atual forma de participação social no Brasil. Deram voz às diversas pautas e reivindicações da sociedade, mas, por trás de todas essas pautas, a principal é por mais espaços de participação no trato das questões públicas, especialmente da garantia dos direitos sociais e de uma cidade mais justa.

Em resposta aos movimentos de rua, o governo federal instituiu a Política Nacional de Participação Social (Decreto 05/2014), fortalecendo e ampliando os instrumentos de participação vigentes, como, por exemplo, os conselhos, as conferências, audiências públicas, entre outros. A atual forma de participação social, com suas diversas conferências, conselhos e consultas públicas, realizadas nos últimos anos, avançaram na democracia representativa, e o decreto soma a estas e propõe avançar na democracia direta, ou seja, duas dimensões capitais da democracia na gestão pública. O decreto não cria nada novo, em termos de participação social, somente fortalece e articula os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e também a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil, sem mudar o já existente. Estimula e articula a democracia representativa com a democracia participativa direta; não dá poder de decisão, apenas de consulta, informação, troca e sugestão para os problemas locais e nacionais.

O decreto causou enorme gritaria manifestação do Legislativo brasileiro. A maioria dos parlamentares e a mídia conservadora reagiram ao se virem erroneamente ameaçados por uma equivocada interpretação de esvaziamento de seu poder, pois consideram que o decreto institui o ato de governar sem o parlamento, e que os movimentos sociais podem tirar o poder de decisão do governo e do parlamento. Neste momento, a conflito é dado, há importantes disputas para instituir a Política Nacional de Participação Social, o Legislativo conservador não aceita romper com os laços históricos de sua autoridade, mostrando como ainda estamos longe de alcançar uma efetiva política de participação social.

De outro lado, a história recente de produção de cidade popular na Colômbia traz um contexto restritivo da participação na política urbana - precariedade, autoritarismo, clientelismo e violência - e de possibilidades - abertura de um novo marco legal que possibilita intervenções em assentamentos precários. A conformação de assentamentos precários decorre da confluência entre o aumento populacional nas principais cidades, pelo auge industrial da segunda década do século 20 e a conseqüente demanda por serviços, recursos naturais, emprego, infraestrutura, equipamento e moradia. Tal demanda encontrou ações governamentais parciais, fragmentadas, pontuais, que desconsideravam a participação social; e um sistema econômico incapaz de incorporar a força de trabalho na dinâmica laboral.

Tanto a ausência e intervenção inadequada do Estado como a incapacidade do sistema produtivo para absorver a força de trabalho têm levado o acesso à moradia para soluções informais, gerando, com o passar do tempo, uma profunda dívida social com a população

mais pobre, além de imaginários de ressentimento. Assim, os moradores de assentamentos precários vêm lutando pelo direito à cidade, na tentativa de melhorar sua condição de pobreza, informalidade e ilegalidade mediante estratégias de autoconstrução de moradia, equipamento e do emprego informal.

A ausência estatal ainda tem possibilitado o aparecimento de variadas formas de violência, que impõem regulamentos específicos à vida comunitária, e é o resultado da confrontação histórica entre distintos atores pelo monopólio do Poder Político (liberais e conservadores), ideológico (guerrilha) e econômico (narcotráfico e paramilitares). Pode-se dizer que o cotidiano da participação urbana na Colômbia tem se constituído contra as práticas geradas pela violência: perdas humanas, expulsões e despejos, ruptura da organização social, medo, ameaça e incerteza. Autoritarismo e clientelismo somam-se, nesse cenário, como práticas dominantes do sistema político colombiano (VELÁSQUEZ; GONZÁLEZ, 2003), com repercussões variadas na vida do País, e marcadas por dois momentos de mudança constitucional: 1886 e 1991.

No primeiro período, tais práticas conduziram o relacionamento entre governados/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, levou à inconformidade e a protestos, provocando uma crise generalizada que desestabilizou a institucionalidade no final dos anos 80. No decorrer dessa década, normas para a descentralização do Estado criaram espaços de participação no planejamento urbano e outras na eleição popular de prefeitos, em juntas administradoras locais, consultas populares, serviços domiciliários, contratação comunitária, saúde e reforma urbana.

Essas novas dinâmicas influenciaram a reforma constitucional de 1991, na qual a Colômbia foi assumida como Estado Social de Direito, e sob o preceito de democracia participativa, elevou a participação ao mais alto nível na história da política nacional, com normas que a regulamentaram como direitos fundamentais: social, econômico, cultural e ambiental. Para que a participação facilite a tomada de decisões nos assuntos públicos que afetam a população, criou-se a Lei 134/1994, que consagrou os mecanismos de participação cidadã, e a implementação nas áreas de habitação, educação, cultura, saúde pública, voto programático, partidos e movimentos políticos, serviços públicos domiciliários, modernização estatal, ambiente, convivência e paz, juventude, vigilância cidadã, planejamento do desenvolvimento (Lei 152/1994) e ordenamento territorial (Lei 388/1997).

A Constituição Política de 1991, no artigo 340, institui o Sistema Nacional de Planejamento, criando o Conselho Nacional de Planejamento, instância de caráter consultivo que serve como cenário para discutir os planos de desenvolvimento nacionais e territoriais; integrado por representantes das entidades territoriais e dos setores econômico, social, ambiental, comunitário e cultural. A relação entre participação cidadã e representação política era clara, em termos da contribuição à formulação dos planos de desenvolvimento, mas o poder de decisão ficava no ente político.

As estratégias lideradas pelo Conselho Nacional de Planejamento foram as *trochas cidadãs*² (primeiro exercício realizado em 1997, com a participação de mais de 300 municípios e aproximadamente 10 mil pessoas), os congressos nacionais (até 2002, ocorreram sete edições, em diferentes cidades do país) e o apoio a experiências locais de planejamento

² Estratégia de participação a través da qual se constroem iniciativas de desenvolvimento para ser apresentadas aos candidatos do governo federal, estadual e local, sendo incorporadas nos programas de governo e posteriormente, nos planos de desenvolvimento territoriais.

participativo³ que apresentam diferenças em sua implementação nas variadas cidades colombianas; que permitiram o exercício ativo, dinâmico e propositivo da participação nos níveis federal e local e proporcionaram a articulação de diferentes formas de organização social e iniciativas cidadãs sob o futuro dos territórios.

A abertura do marco legal sobre a participação na gestão pública tornou-se realidade pela mobilização, organização e interesse da sociedade civil, a qual encontrou correspondência governamental, gerando um ambiente favorável que, além de legitimá-la, consagrou o seu auge, entre 1980-2002. No parecer de Velásquez (2011, p. 173-175), esse contexto federal sofreu um declínio, entre 2002-2010, durante o mandato presidencial de Álvaro Uribe Vélez, por se desenvolver no decorrer de um regime político autoritário, que fez o país perder as estruturas participativas vigentes, ao substituí-las por um modelo vertical; centralizar recursos e funções que diminuíram o seu alcance na solução local dos problemas urbanos locais; e a desinstitucionalização política dos mecanismos e espaços que individualizavam a relação governante-cidadão.

Um assunto a destacar é que a participação na política urbana local apresenta ritmos diferentes da federal, que, em ocasiões, levam ao seu avanço ou à oposição. Em termos de avanço, em Medellín, foi desenvolvido o Programa Integral de Melhoramento de Bairros Subnormais (Primed), em 1992, seguido de processos de planejamento local, desde 1993, que possibilitaram, em 1996, a criação do Sistema Municipal de Planejamento, atualizado em 1996, sem ainda ser instituído o Sistema Nacional de Planejamento, instaurado em 1994.

O ordenamento territorial, promulgado em 1997 como lei federal, foi formulado em nível local em 1999 e atualizado em 2006. Com o estabelecimento, em 2006, do planejamento e da gestão do solo, com perspectiva regional, e, em 2007, com o Programa de Planejamento Local e Orçamento Participativo, são fortalecidos os processos de planejamento da região metropolitana, das comunas e dos corregimientos⁴. Desta forma, emergiram os planos zonais de desenvolvimento formulados pelas diferentes comunidades, alinhados com o plano de desenvolvimento municipal.

Dinâmicas opostas em participação podem ser verificadas, durante 2002-2010, momento em que, no nível federal, reinava o regime político autoritário, enquanto, entre 2004-2011⁵, no nível local, prefeituras alternativas⁶, progressistas e democráticas, geraram planos de desenvolvimento municipal que mantiveram correspondência com a participação na política urbana, criando, pela primeira vez, modelos de gestão inovadores, enfoques e metodologias apropriadas ao contexto urbano e disponibilizando investimentos próprios que priorizaram e focalizaram intervenções urbanas executadas em assentamentos precários, como o PUI.

Realidades contraditórias esclarecem rebatimentos da participação na política urbana. É certo que a precariedade urbana, a violência, o clientelismo e o autoritarismo continuam desvirtuando a participação como construção sociopolítica, fazendo com que se apresente como um ato de formalismo legal ameaçado, cooptado, manipulado ou aniquilado; incidindo em que as relações de poder geradas pelas forças econômicas, políticas e sociais não

³Velásquez y González (2003) referem a criação do Sistema Regional de Planejamento de Antioquia que agrupa os Conselhos Territoriais de 28 municípios, incluindo Medellín, com o objetivo de formar e capacitar os conselheiros para a formulação de planos zonais comunitários.

⁴ Medellín se encontra dividido em termos político-administrativos em 6 zonas que contem 16 comunas na parte urbana e 5 corregimientos que constituem a parte rural.

⁵ Planos de desenvolvimento municipal Medellín, Compromiso de Toda la Ciudadanía, 2004-2007, do prefeito Sergio Fajardo Valderrama; e Medellín, es Solidaria y Competitiva, 2008-2011, do prefeito Alonso Salazar.

⁶ Derivaram do movimento político sem ligação com os tradicionais partidos liberal e conservador.

estejam equalizadas, impondo-se um poder por cima do outro. Nesse sentido, a tomada de decisões fica restrita, sem atingir a totalidade da democracia participativa.

A renovação do marco legal promoveu a excessiva regulamentação da norma sobre a participação criando novas visões, novos cenários e instrumentos, que se instalaram como fetiche, deram responsabilidades à sociedade civil que antes eram do Estado e fragmentaram as associações. A falta de correspondência e de integração entre os ritmos do regulamento nacional e a promoção e implementação local gerou como problema a superposição de processos, avanços, retrocessos ou oposições.

Ao mesmo tempo, são inegáveis as oportunidades políticas e sociais geradas pelos novos marcos jurídicos. Hoje, é uma realidade a promoção de espaços, instrumentos e estratégias para novas experiências de planejamento e gestão participativa local; e, uma das implicações principais é a aproximação entre governo e sociedade civil. Como exemplo, se tem o planejamento participativo como estratégia de desenvolvimento local, considerada processo sociopolítico e técnico, que orienta a reflexão sobre a construção presente e futura de um horizonte de sentido coletivo de cidade (VELÁSQUEZ; GONZÁLEZ, 2003).

Em termos de oportunidade social, incluíram-se, na vida política, atores historicamente excluídos; outorgou-se o controle da gestão pública por parte de organizações cidadãs; criaram-se imaginários coletivos e práticas que fazem parte do cotidiano da participação e que se manifestam na mobilização social e luta pelo direito à cidade. Nesse contexto, sobressaem experiências recentes que apresentam os novos rumos da política e gestão urbana local, na direção de unir esforços para a construção de uma cidade popular com direito ao hábitat digno.

2. Participação na política urbana local. O caso das intervenções urbanas em assentamentos precários em São Paulo e Medellín

Desde a abertura democrática, a história da administração pública no Município de São Paulo é marcada pela alternância do poder local e por conseqüente descontinuidade das políticas públicas e da participação popular, especialmente no campo da urbanização de assentamentos precários e da habitação social, com trajetória de avanços e retrocessos entre gestões democráticas e conservadoras.

Com a retomada da democracia, depois de 21 anos de ditadura, o primeiro governo municipal (1989-1992) orienta-se para a garantia dos direitos sociais. Criam-se programas para produzir habitação social e urbanizar assentamentos precários, e a representação social passa a ter lugar na gestão pública. Os movimentos sociais ganham espaço participativo na gestão pública, especialmente em programas de urbanização de assentamentos precários, mutirão e autogestão para a construção de moradias.

Com a chegada da nova gestão municipal (1993-2000) as conquistas no campo do urbano e da habitação social, obtidas entre 1989 e 1992, retrocedem. As intervenções em assentamentos precários saem da pauta das políticas e ações para o enfrentamento da precariedade urbana e habitacional, retomando ações de desvelamento.

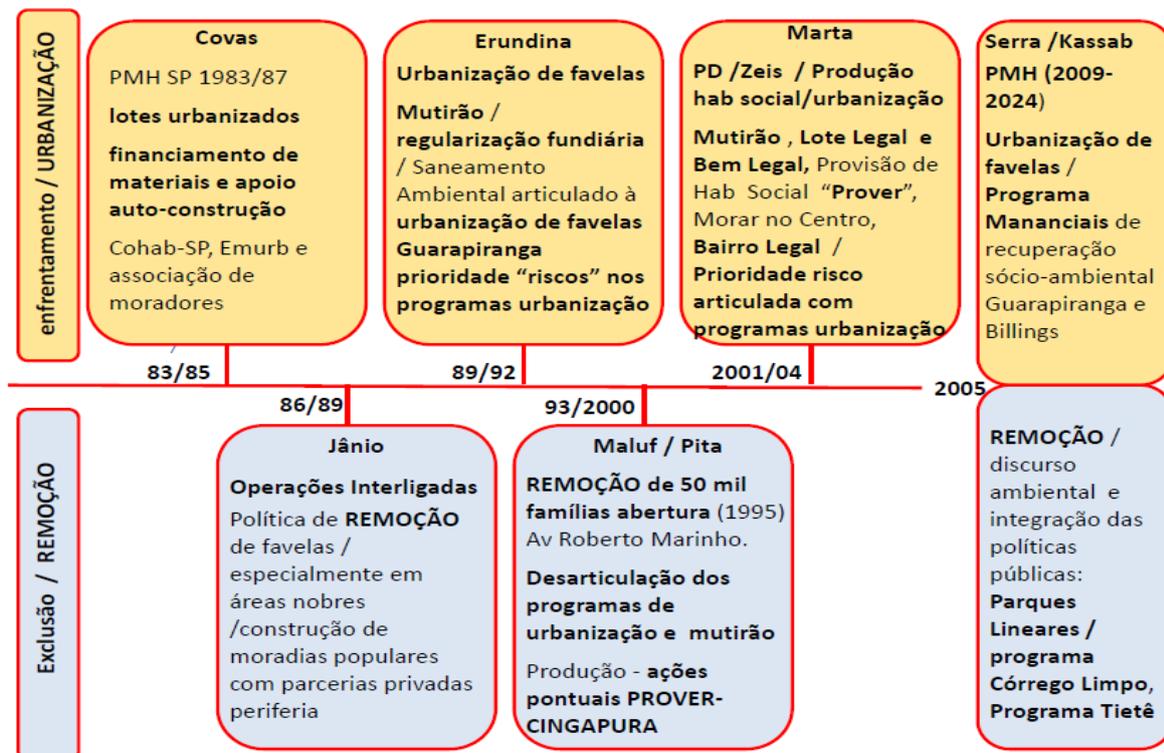
Com a volta do governo popular, entre 2001 e 2004, os programas de regularização de assentamentos precários e de provisão habitacional, paralisados na administração municipal anterior, são retomados. É promulgado o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e, com ele, instrumentos urbanísticos para intervenção em assentamentos precários. Os movimentos sociais novamente articulam-se, retomando espaços de participação popular na política urbana. Ocorrem diversas pré-conferências, que levam à 1ª Conferência Municipal de Habitação, com a participação paritária de representantes de instituições públicas, movimentos sociais de moradia, e outros setores da sociedade. A Conferência Municipal de Habitação é realizada e são indicadas as áreas prioritárias para regularização

urbanística e a fundiária. O Conselho Municipal de Habitação é nomeado com representação de movimentos populares, sociedade civil e Poder Público municipal.

Em 2005, é eleito novo governo local (2005/2012). Desta vez, em ambiente de consolidação de novos marcos legais e institucionais da gestão urbana participativa e de importantes recursos federais para a urbanização, regularização e integração de assentamentos precários. Nesse contexto, é instituído o Plano Municipal de Habitação (PMH 2009/2024) e também o Programa de Urbanização de assentamentos precários. O discurso exposto no plano e no programa prevê a garantia dos direitos à moradia digna; justiça social – função social da cidade e da propriedade –; sustentabilidade ambiental, como direito à cidade, gestão democrática e eficiente dos recursos públicos, seguindo as normativas previstas na CF/88 e no Estatuto das Cidades; e adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

Mas, na prática, a intervenção mostra descompasso entre os objetivos declarados e as ações empregadas no programa de urbanização de assentamentos precários, mesmo apresentando expressivos resultados quantitativos. Esse descompasso é evidenciado pelas contradições existentes nos processos de participação social na intervenção, tanto pela orientação e intervenção dos gestores públicos na representação da sociedade civil - com o objetivo de interferir na validação de seu interesse nas etapas de formulação, implementação e acompanhamento do programa; como também na negação aos assentamentos precários dos mesmos direitos da cidade formal – a intervenção em assentamentos precários não traz consigo a universalização dos serviços públicos e do controle urbano, ou seja, o Estado não chega, como na cidade formal; apenas traz consigo a universalização da infraestrutura (redes de água e esgoto, drenagem, pavimentação, calçadas e iluminação) e dota novas moradias para realocação.

Figura 1. Síntese das políticas de urbanização de favelas no município de São Paulo (1983/2012)



Fonte: Elaborado por Maria de Lourdes Zuquim

O Plano Municipal de Habitação (PMH) é promulgado com a meta de atender aproximadamente 800 mil famílias e prover 130 mil reassentamentos. No diagnóstico do

PMH os assentamentos precários representam quase 30% da população do município, distribuídos da seguinte forma: (i) 1.637 favelas, com 381.151 domicílios e 1.539.271 habitantes, correspondendo a 14,21% da população e 8% do território; (ii) 1.118 loteamentos irregulares, com 383.044 domicílios e 1.783.562 habitantes, correspondendo a 16,46% da população. Os recursos previstos para a implementação do plano são de dotação própria, da parceira com o estado de São Paulo (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano - CDHU) e governo federal (Orçamento-Geral da União – Plano de Aceleração do Crescimento - PAC) e, complementarmente, por empréstimos internacionais (Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - Bird).

É importante destacar dois aspectos da implementação do Programa de Urbanização de Assentamentos Precários, no Município de São Paulo. O primeiro relaciona-se com a atenção ao direito à moradia e o segundo à gestão democrática, ambos inscritos nesse PMH.

Em relação à garantia do direito à moradia, vale apenas explorar os resultados. O programa atendeu 145 mil famílias⁷, até o fim do ano de 2012, ou seja, 18% do programa. A provisão de moradias prevista no PMH é de aproximadamente 130 mil unidades habitacionais, para reassentamentos. Se fosse realizada no mesmo ritmo das obras de urbanização (18%), deveria ser de aproximadamente 23 mil unidades, segundo informações levantadas em entrevistas realizadas com técnicos de habitação e, nos meios de comunicação, consta que foram construídas 10 mil unidades habitacionais, ou seja, 7,5% do previsto.

Mesmo sem dispor de dados oficiais sobre remoção de famílias afetadas pelas obras e a provisão de moradias para reassentamento, vale a pena fazer um rápido exercício para verificar se a relação entre remoção e provisão fecha a conta. O resultado indica que a conta não fecha; o discurso da garantia dos direitos à moradia digna e à justiça social apenas no papel.

Na gestão democrática do plano e do programa de urbanização de assentamentos precários, são nítidas as contradições entre o que está inscrito e a representação popular, tanto no âmbito do Conselho Municipal da Habitação como nos Conselhos Gestores das áreas de intervenção (Zonas Especiais de Interesse Social - Zeis). No que toca ao Conselho Municipal, nestes 8 anos, sua representação foi articulada para favorecer aos interesses do governo; e depois de diversas manobras foram eleitos representantes alinhados com o governo municipal, desrespeitando o próprio regimento do Conselho Municipal de Habitação. O Conselho Gestor das Zeis não é diferente do Conselho Municipal de Habitação.

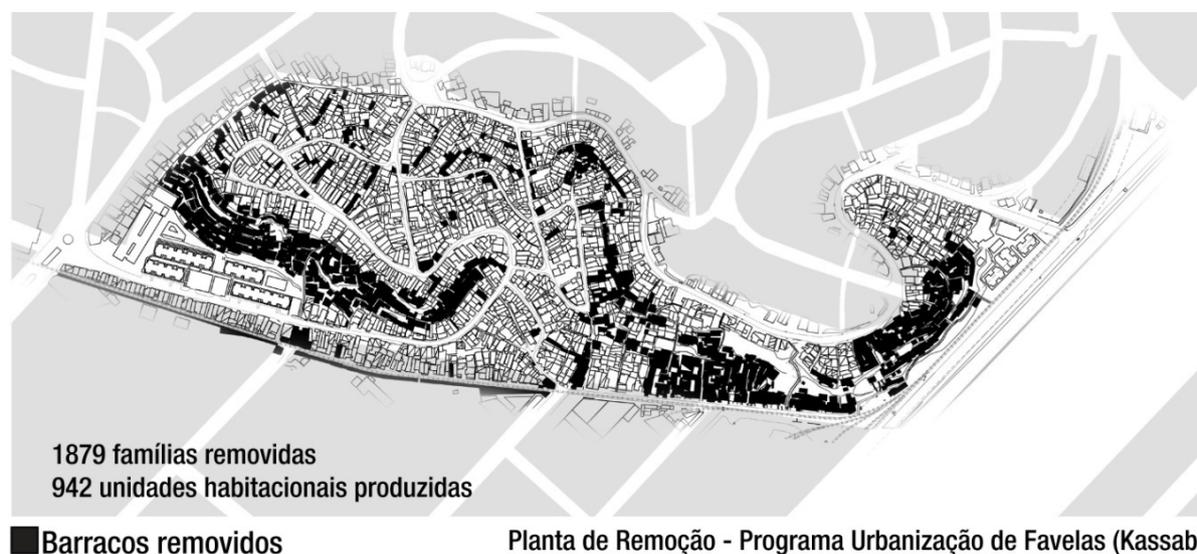
Para apresentar os impactos físico-urbanísticos do Programa de Urbanização de Assentamentos Precários no Município de São Paulo, foi escolhida a favela Jaguaré, pois a região nada mais é do que uma mostra representativa da intervenção recente. A favela do Jaguaré, antes do início das obras de urbanização, em 2006, contava 4.300 moradias e 15 mil habitantes⁸. Uma das mais adensadas do Município de São Paulo, com aproximadamente 750 habitantes por hectare. As obras de urbanização concentraram-se na dotação de infraestrutura (redes de água e esgoto, drenagem, pavimentação, calçadas e iluminação), na dotação de áreas livres e no redesenho do sistema viário principal, especialmente para receber a infraestrutura.

⁷ Programa de Metas da Cidade de São Paulo (SÃO PAULO, 2012).

⁸ Sistema de Informações para Habitação Social na Cidade de São Paulo (Habisp).

A intervenção urbanística na Favela Nova Jaguaré removeu cerca de 1.879 famílias, permanecendo aproximadamente 2.400. Das 1.879 famílias, 942 foram reassentadas em conjuntos habitacionais construídos no local ou nas proximidades (em um raio de 2 quilômetros). As famílias restantes receberam da prefeitura verba de apoio habitacional para procurar outra moradia fora da área ou bolsa-aluguel enquanto esperam a solução habitacional definitiva (SAITO, 2013). A solução dada para os removidos é a oferta de recursos para a compra de moradia (R\$ 8.000), em área pública municipal, com a mediação do poder municipal, ou apoio habitacional (R\$ 5.000) para famílias que se recusem a ir para outra área pública, ou, ainda, bolsa-aluguel e cadastro habitacional de espera por uma moradia definitiva (R\$ 400). A solução habitacional dada para os removidos demonstra claramente o distanciamento entre o discurso contido no PMH e a prática corrente da gestão pública municipal.

Figura 2. Remoções realizadas na urbanização da favela Jaguaré, 2005-2012



Fonte: Material elaborado para o vídeo Velha Nova Jaguaré (ZUQUIM e MAUTNER. NAPPLAC/ VideoFau. SP, 2013) Dados: Habi Centro.

Os impactos físico-urbanísticos da intervenção na Favela Nova Jaguaré reafirmam nova forma de precariedade urbana, tanto pelos padrões urbanísticos adotados na urbanização como pela falta de controle urbano no pós-obra. Os principais impactos físico-urbanísticos resultam da adoção dos seguintes parâmetros:

- (i) as obras viárias que priorizam a rede viária existente mantém a descontinuidade e a desarticulação da estrutura viária interna como também do entorno;
- (ii) poucas intervenções em miolos das quadras dificultam a acessibilidade e a dotação tipologias dos edifícios compostas exclusivamente de residências, sem usos mistos (comércio e serviço), não propiciam espaços para a geração de emprego e renda;
- (iii) construção de equipamentos sociais quase sempre fora da área de intervenção; não se explora a possibilidade de os equipamentos serem elementos estruturadores de novas centralidades no assentamento;
- (iv) não se adotam componentes construtivos padronizados, especialmente das vielas e escadarias - as soluções são improvisadas e por meio de arranjos pontuais que resultam em padrão urbano de baixa qualidade; (vi) não são destinados usos para as áreas livres, que se tomam objeto de ocupações ou de despejo de resíduos sólidos;
- (v) não é feita a regularização urbanística e a fundiária e, por isso, os serviços públicos, especialmente a coleta de lixo, varrição e iluminação pública, não chegam ao assentamento, que continua fora do mapa oficial da cidade;

(vi) e, principalmente a ausência de controle urbano e as normas edilícias no pós-obra estimulam o adensamento, a verticalização e ocupação de áreas livres, bem como a melhoria das unidades habitacionais apresentam valorização imobiliária e consequente expulsão dos moradores mais carentes que foram atendidos pelo programa.

Ainda que os avanços nas políticas públicas de regularização urbanística e fundiária em assentamentos precários sejam visíveis, a partir dos anos 1990, são poucos os casos de regularização urbanística com a garantia dos direitos à moradia e à cidade. A experiência recente, realizada no Município de São Paulo, tem demonstrado a manutenção do velho padrão de urbanização pontual e desarticulado, tanto institucional como físico-urbanística. A garantia dos direitos à moradia digna, justiça social, sustentabilidade ambiental, como direito à cidade e à gestão democrática e eficiente dos recursos públicos expressos e inscritos na Política de Habitação Social e nos Programas de Intervenção em Assentamentos Precários ficaram no discurso dos governantes, marcando o claro descompasso entre os objetivos declarados e as ações empregadas nas intervenções urbanas.

No caso das intervenções urbanas em assentamentos precários em Medellín/Colômbia, o cenário político das cinco prefeituras, entre 1992 e 2003 é marcado pela alternância de poder local tradicional, entre liberal e conservador. Como uma das suas consequências, a descontinuidade da participação e das intervenções urbanas em assentamentos precários⁹ gera mudanças que evidenciam avanços, retrocessos e retomada de ações que, finalmente, em 2004, afirmam a política urbana com participação cidadã.

A necessidade de enfrentar de forma abrangente a problemática urbana dos assentamentos precários, e a vigência de disposições constitucionais e legislativas em política urbana fizeram com que os governos locais, nos períodos entre 2004-2007 e 2008-2011, desenhassem, implementassem e dessem continuidade, no marco da política habitacional do Programa de Melhoramento Integral de Bairros e do Plano Estratégico Habitacional de Medellín 2020, ao PUI, projeto destinado a romper as diferenças e o isolamento entre a cidade formal, desenvolvida, e a segregada, marginal e pobre.

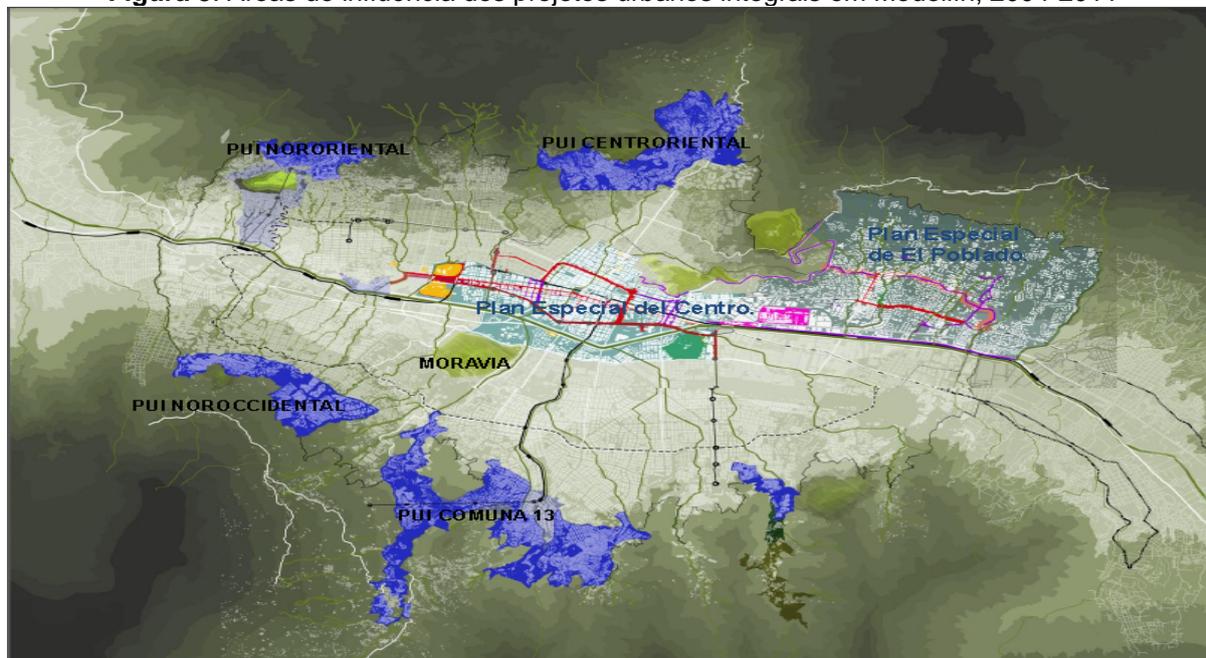
Para isso, interviram com novos enfoques, metodologias e instrumentos urbanísticos; acolheram aprendizagens derivadas das intervenções anteriores e contemplaram uma visão ambiciosa de futuro; desta forma, transcendia o tradicional atendimento sob a urgência e a conjuntura. No caso aqui tratado, a aprendizagem mais significativa foi a participação de diversos atores como condição para construir cidade, a qual, no meio de contradições, tem ampliado e fortalecido as possibilidades de atender à problemática urbana.

Um antecedente importante do PUI é o sistema de transporte público *Metrocable*, construído entre 2000 e 2003, que proporcionou melhoras pontuais, ao seu redor, em mobilidade urbana, na moradia, nos equipamentos de saúde, cultura, esporte, no espaço público, enquanto que grandes projetos – como o sistema de parques, as bibliotecas, os Centros de Desenvolvimento Econômico (Cedezo), as escolas e os colégios de qualidade, as obras de geração de equilíbrio urbano e recuperação ambiental e as consolidações habitacionais, orientadas pelo Plano de Ordenamento Territorial – se desenvolveram simultaneamente ao Projeto Urbano Integral da Zona Nororiental (PUI-NOR), vinculando-se estrategicamente (AdeM e EDU, 2007). Dessa forma, a transformação evidente da cidade informal obedeceu, entre outras variáveis, aos múltiplos esforços institucionais e sociais focalizados no mesmo território.

⁹ Em Medellín, há intervenções urbanas governamentais desde a década de 1940: bairros obreiros (1949-1986), Villa Tina (1989-1993), Moravía, (1984-2011), o Limonar (1990-2001), Programa Integral de Mejoramiento de Barrios subnormales (Primed) (1992-1998), PUI (2004-2011) (GONZÁLEZ, 2011).

Ainda foram cinco as zonas de intervenção: nororiental, centroccidental, noroccidental, centroriental e suroccidental; aprofunda-se no PUI-NOR – comunas 1 e 2 –, primeiro, ao ser concebido em 2004, com execução de obras entre 2005 e 2008, converteu-se num laboratório de experimentação e modelo de intervenção urbana para a ativação dos quatro PUIs restantes.

Figura 3. Áreas de influência dos projetos urbanos integrais em Medellín, 2004-2011



Fonte: Alcaldía de Medellín, 2006

Nessa zona, confluem características complexas que merecem ser consideradas como cenário na construção de cidade. A precariedade urbana, na qual historicamente habitava a população, leva à sua denominação como assentamento precário, constituído geralmente por migrantes expulsos do campo ou por mobilidade intraurbana. Esses territórios registravam os índices mais altos de violência¹⁰, entre 1985-2003; e os mais baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) e de Condições de Vida (ICV) da cidade. Nessas condições, destacam-se a organização e participação comunitária orientada à luta e reivindicação pelo direito à cidade, que derivou, entre outros, em processos de planejamento zonal significativos para a construção da cidade: Planos Alternativos Zonais (PAZ), 1995; assim como na implementação de políticas de paz e programas urbanos recentes.

O PUI, entendido como modelo de intervenção urbana para o desenvolvimento integral, que pode ser replicado em territórios com similares condições, considerou o plano de regularização urbanística como instrumento de planificação para controlar o crescimento sem planejamento nas encostas da cidade, definindo limites físicos por meio de cordões de proteção natural e planos de realocação de moradia no lugar. A pretensão foi melhorar as condições e a qualidade de vida dos assentamentos precários vinculando-os aos desenvolvimentos urbano, econômico e social. Para isso trabalhou nas dimensões física, social e institucional, resolvendo problemáticas sociais e, atendeu aos componentes de espaço público, infraestrutura e equipamento, transporte e mobilidade, moradia e entorno, segurança e convivência, ambiente, e a participação comunitária como eixo estruturante.

¹⁰Segundo a Veeduria Cidadã ao Plano de Desenvolvimento de Medellín (VCPDM) (2008, p. 32-33), em 2001, se registravam os mais altos níveis de crime organizado: 164 bandas criminais, das quais, 65 tinham operação na zona nororiental.

Um dos avanços que qualificaram o PUI enquanto intervenção urbana democrática foi o urbanismo social¹¹. Se bem que esse enfoque se orientava às particularidades e exigências da realidade local, mas mantinha diálogo crítico com as práticas urbanísticas internacionais mais recentes¹². No parecer de Brand (2010), o urbanismo social é o conjunto de ideias e experiências, umas próprias e outras emprestadas, acumuladas nos últimos 15 anos, o qual no fundo é o malabarismo entre lógicas pouco compatíveis entre a imaginação e o compromisso¹³.

A imaginação e o compromisso da equipe profissional fizeram com que aproveitassem os avanços em planejamento participativo da zona nororiental para desenvolver o urbanismo social nos componentes de habitação, trabalho, lazer e encontro cidadão, assim como a priorização e focalização do investimento para enfrentar a grande dívida social gerada pela desatenção histórica do problema urbano (MARTIN, 2012). Tal enfoque pretendeu a realização simultânea de transformações físicas, intervenções sociais e gestão institucional com participação comunitária. Segundo a Empresa de Desenvolvimento Urbano (EDU, 2007, p. 4), a transformação simultânea do social, cultural e físico, converteu a arquitetura em motor de progresso para os habitantes da cidade.

Nesse marco, o espaço público foi compreendido como patamar cotidiano no qual vivem as pessoas e se desenvolvem como indivíduos e cidadãos, e implementado como ferramenta para a inclusão social no processo de desenvolvimento urbano. A mobilidade, como o sistema conector da trama urbana que fomenta a articulação entre o pedestre e o veicular. O equipamento, como eixo para construir a cidade num entorno afetado física e socialmente, e ponto de referência associado a usos que complementam a vida individual e a coletiva. A moradia e seu entorno foram entendidos como suporte ao indivíduo e à família, que obtêm melhora em sua qualidade de vida.

A aplicação do urbanismo social foi um desafio para a prefeitura local, para a EDU, entidade que gerenciou o PUI, assim como para a equipe de profissionais que liderou o projeto piloto, pelas complexidades social e física do território que implicava reparar e refazer uma cidade feita aos pedaços, pelos desenvolvimentos urbanísticos incompletos e as destruidoras lógicas da violência (MARTIN, 2012, p. 472), a desconfiança profunda na capacidade institucional por parte das comunidades, e o clientelismo e o autoritarismo que tradicionalmente caracterizava a relação entre liderança e governo.

Tais dificuldades exigiram a construção de uma metodologia de intervenção fundamentada na participação popular, assim como a concentração de esforços e investimentos com a pretensão de construir coletivamente uma cidade melhor. Escutar diferentes vozes para reconstruir as memórias históricas dos bairros e respeitar a reivindicação de direitos, possibilitou o trabalho em equipe entre técnicos e comunidade, e a identificação das necessidades sociais e dos ideais da população. Dessa forma, a metodologia foi uma construção permanente da qual emergiram novas formas de intervir a cidade. Com fundamento no que foi previsto, se projetaram e complementaram objetivos, componentes (espaço público, sistema de mobilidade, programas habitacionais, corredores ambientais,

¹¹Introduzido pelo prefeito Sergio Fajardo Valderrama (2004-2007) com continuidade na prefeitura do sucessor Alonso Salazar (2008-2011)

¹²O enfoque tem certa similitude com o urbanismo contextual aplicado em Berlim depois da derrubada do muro, mas foi na Oficina de Estudos e Projetos Urbanos do Norte, em Medellín, que uma equipe de profissionais pensou em encontrar respostas ao problema urbano das comunas nororiental e noroccidental. Posteriormente, parte dessa equipe lideraria o PUI-NOR. Essa oficina inspirava-se em experiências relevantes, como Barcelona, o projeto Favela-Bairro, no Rio de Janeiro, e os programas urbanos de desmarginalização de bairros, do prefeito Peñalosa, em Bogotá, 1998-2000 (MARTIN, 2012, p. 402, 403, 472).

¹³Segundo o autor, não se pode desconhecer que o urbanismo social, prática de bom governo e modelo de Medellín, foi uma proposta formalizada para a Assembleia da Organização das Nações Unidas (ONU) e respaldada mediante a criação de um observatório para sistematizar e divulgar a experiência da cidade.

seguridade e convivência), eixos de atuação (social, institucional, físico e gestão social) e fases (planejamento, gestão interinstitucional, desenho, execução, animação).

Particularmente, as estratégias que vincularam a participação popular durante todo o processo, que permitiram reconhecer, discutir, negociar, concertar e planejar a ação urbanística, foram as oficinas de *imaginários*, recorridos de bairros, comitês comunitários, assembleias de bairro, e processos formativos. Estratégias como os pactos cidadãos, o planejamento e investimento participativos e o planejamento participativo zonal, possibilitaram a vinculação de processos de comuna, zona e cidade, transcendendo a intervenção focalizada. Promoveram-se diagnósticos, análises físicas e sociais, processos de acompanhamento e de sensibilização das famílias realocadas, atividades que deram sentido aos novos espaços construídos, promovendo seu uso e cuidado, assim como a contratação de mão de obra não qualificada da população moradora da zona para a construção das obras.

Pela primeira vez na história da cidade uma intervenção urbana unia todos os esforços e investimentos das instituições do governo local para atingir o objetivo desejado. Além do governo local, contou-se com investimento nacional - Departamento Nacional de Planeación - e internacional - Agência Espanhola de Cooperação ao Desenvolvimento -, da Área Metropolitana do Valle Aburrá; a participação da empresa privada, e de atores da sociedade civil: não governamentais, sociais e acadêmicos.

“Medellín a mais educada” e o passo do “medo à esperança” foram os *slogans* da Administração Municipal para caracterizar os impactos socioespaciais e econômicos, nos quais se destacam as intervenções de pequena escala, de acupuntura urbana (MARTIN, 2012, p. 477). A cidade financiou projetos sem ter que recorrer a altos endividamentos ou doações externas. O Metro, entidade pública de propriedade do município, e o Departamento de Antioquia, financiaram, com o município, os Metrocables, e a Empresas Públicas de Medellín, prestadora dos serviços de eletricidade, água, telefonia, gás, esgoto e coleta de lixo, aportam 30% de sua arrecadação líquida ao investimento municipal. Entre 2004 e 2008, o investimento total do PUI-NOR foi de \$ 615 milhões de pesos.

A contribuição com novas materialidades, usos e apropriações socioculturais, mostra a transformação das condições de vida e do entorno em 158 hectares, 170 mil pessoas e 20 bairros. Os espaços de lixo, a terra de ninguém, as ruas, as quebradas e os atalhos, que durante décadas foram cenários de violência e terror (MARTIN, 2012, p. 477), converteram-se em espaços para o encontro social, dando vez ao uso livre da rua. Os novos espaços possibilitaram a organização e gestão comunitária em torno da proteção e do cuidado. A galeria “Pintando a Esperança”, que contou com a promoção de empresa privada, fez com que fossem pintadas 50 paredes com temáticas que evidenciaram as mudanças derivadas da intervenção (GUTIÉRREZ, 2012).

A transformação urbana em moradia e no entorno, na qualidade de vida, no desenvolvimento humano e no espaço público, foi materializada em novas centralidades, que convergem a edifícios privados, praças, sistemas de parques, prédios públicos, equipamentos em saúde, educação e cultura, que melhoraram a qualidade urbana, a integração social e também a espacial. O espaço público passou de um índice de 0.65 a 1.48 metros quadrados/habitante (AdeM e EDU, 2007).

A melhoria da cobertura e qualidade de bens e serviços foi possível pela construção de equipamento em saúde, educação, emprego, recreação e lazer, mobilidade urbana, comércio e serviços públicos domiciliários. O novo setor comercial diversificou os serviços e produtos oferecidos, constituindo-se na atividade econômica mais importante da zona. O Centro de Desenvolvimento Empresarial Zonal (Cedezo) trouxe oportunidades de

treinamento e aprendizagem à população interessada na criação de pequenas e médias empresas (GUTIÉRREZ, 2012).

No caso da moradia, foram construídos, por projetos paralelos ao PUI, os conjuntos habitacionais Juan Bobo e a Herrera, possibilitando o melhoramento, a legalização e o reassentamento da população local, contando, para isso, com um processo de participação ajustado com os habitantes, que não teve nenhum despejo, nenhuma aquisição de terras que não fosse por acordo voluntário e nenhum custo significativo para a população por causa dos subsídios nacionais, locais e os aportes de outras entidades que se focalizaram no projeto (BRAND, 2010).

A participação popular manifestou-se na conformação de comitês (67 integrantes), no número de organizações sociais (112), na realização de reuniões com comitês (46), com a comunidade (37), oficinas (29) e eventos (5). As explorações pelos bairros e as visitas domiciliares foram permanentes, durante toda a intervenção (DNP, 2008).

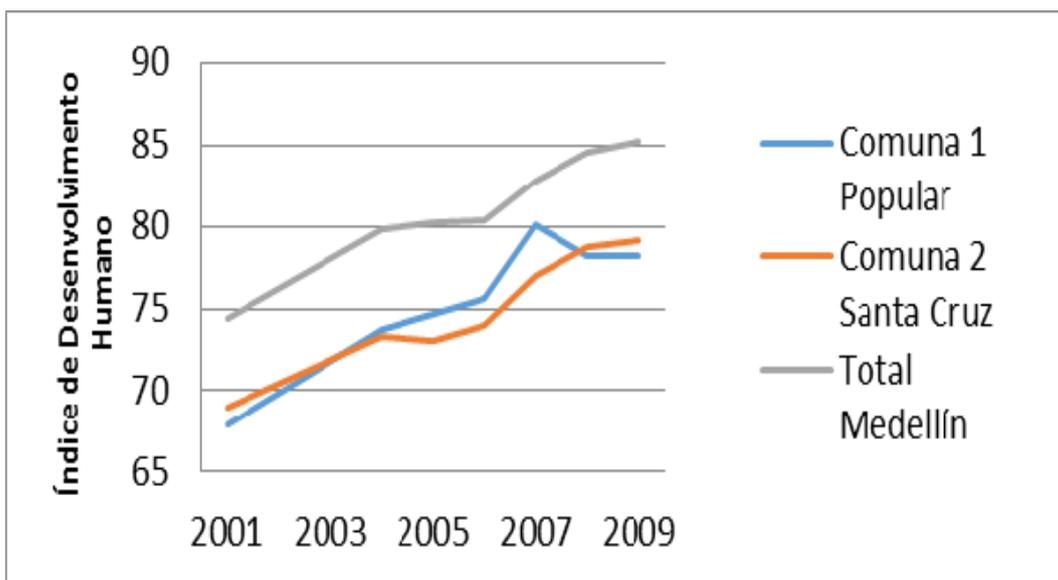
Em gestão pública, a concentração de atores, recursos, investimento público em prol de uma pretensão coletiva, possibilitou a superação do que aparentemente parecia impossível: implementar, de maneira simultânea, num mesmo território, os alinhamentos dos planos de desenvolvimento e ordenamento territorial para enfrentar a precariedade urbana de forma integral; a desconfiança e resistência comunitárias em relação ao institucional e à existência de atores armados¹⁴.

A metodologia da intervenção fundamentada na participação popular como estratégia democrática facilitou a aproximação entre governo e sociedade civil e tornou constante a vinculação da autogestão coletiva ao processo de planejamento urbano, o respeito das identidades, das diferenças, das histórias de vida, do diálogo, da concertação, confiança e a tomada de decisões fundadas no interesse público, além do resgate da palavra como valor significativo (AdeM e EDU, 2009).

É indubitável que os processos de paz, desmobilização e reinserção na vida civil da guerrilha e dos paramilitares, em 2002 (VCPDM, 2008), e a necessária articulação entre diversos processos de planejamento participativo e projetos estratégicos de grande envergadura, derivados da implementação da política urbana - sistema de parques, bibliotecas e planos parciais (MARTIN, 2012, p. 489) -, fizeram com que o PUI-NOR projetasse positivamente a zona até a cidade, logrando a melhora do IDH e ICV.

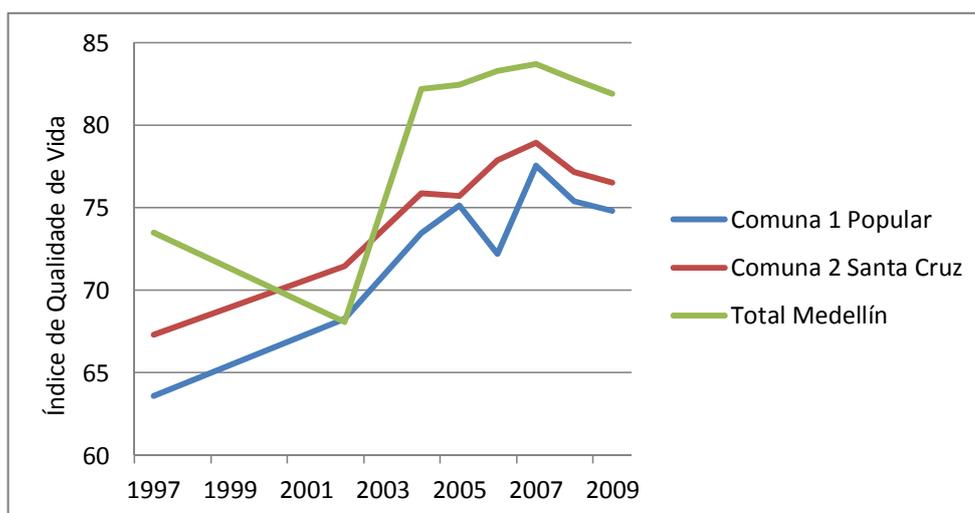
¹⁴Martin (2012, p. 473) indica ameaças, sequestros e assassinatos de funcionários por atores à margem da lei.

Figura 4. Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano, comunas 1 e 2 de Medellín



Fonte: Departamento Administrativo de Planeación Municipal-DAPM (2002-2010)

Figura 5. Evolução do Índice de Condições de Vida, comunas 1 e 2 de Medellín



Fonte: DAPM (2002-2010)

Esses impactos serviram para a valorização posterior da transformação urbana gerada pelo PUI-NOR como modelo de intervenção nas ordens municipal, departamental, nacional e internacional¹⁵, razão pela qual outorgaram premiações às obras locais arquitetônicas e urbanísticas vanguardistas situadas, pela primeira vez na história, na cidade informal (MARTIN, 2012, p. 478).

¹⁵A consolidação habitacional Juan bobo foi premiada entre as melhores práticas por dar qualidade de vida, no concurso de Dubai, 2008; Prêmio City to City Barcelona FAD Award, pelo programa Medellín a mais Educada, 2009; Prêmio de Acesso ao Conhecimento, da Fundação Bill & Melinda Gates, pela Rede de Bibliotecas, 2009; Prêmio Cities for Mobility, pelas estratégias inovadoras para melhorar as condições sociais, urbanas e de mobilidade existentes, 2011; Cidade Inovadora, 2013; reconhecimento como a cidade preferida em destino corporativo na Sul-américa, 2013; Prêmio Verde Verónica Rudge Em Desenho Urbano, Pelo Pui-nor, 2013.

A intervenção urbana, inovadora e criativa, deixa aprendizagens tanto para a institucionalidade quanto para a população, suportadas em aspectos positivos e em outros que podem ser melhorados (DNP, 2008, p. 168, 172). O estabelecimento de uma linha base com indicadores e metas estratégicas que permitiram a avaliação do impacto da intervenção, evitaria que, de uma experiência tão importante para a cidade, só se dispusesse de informação isolada sobre os resultados de componentes e atividades que não permitem medir o seu impacto global.

Em termos da reconstrução dos processos social e político da intervenção é bem positivo que as estratégias de permanência da intervenção tenham emergido durante o processo, mas é importante pensar numa estrutura prévia que permita a sua ativação desde o início da intervenção, no seu percurso e pós-obra. A implementação desse tipo de intervenção dependeu da continuidade do projeto político alternativo, do modelo de gestão pública e da participação de diversos atores, o que a assegurou, nesse caso, por dois períodos governamentais. Assim, a permanência de intervenções urbanas democráticas, no longo prazo, que enfrentem as raízes profundas da precariedade urbana, deveria ser antecedida por sua formalização como política pública.

Enfim, a visão programática do PUI-NOR, o enfoque do urbanismo social e a metodologia social são elementos que explicam o seu sucesso desde a iniciativa institucional; mas o dinamismo e a autonomia da sociedade civil mobilizada contra a violência e a precariedade urbana, constituíram a base sem a qual não poderia refletir-se da forma como ocorreu. A intervenção urbana faz parte da história recente de Medellín, que conta novas ideias e fatos para construir a cidade a várias mãos; dela ainda se extraem aprendizagens que permitem entender as implicações, na vida da população, da política e do planejamento. Essa história, que até sentimos como nosso presente, adquire sentido ao olharmos para trás e compreender os fatos que produziram a cidade precária e informal nas quatro últimas décadas e ao pretender projetar o nosso futuro; um futuro que fica sem sustento e confuso pelo reaparecimento de velhas práticas políticas que insistem em se renovar, como a participação tradicional e partidária (GUTIÉRREZ, VARGAS, HINCAPIÉ, GIRALDO e LONDOÑO, 2014) e as violências paramilitares, registradas entre 2008-2012 (MARTIN, 2012, p. 499-520), trazendo novas complexidades urbanas.

A pergunta pela permanência desse tipo de processos exitosos tem a ver com a fixação de práticas democráticas nas pessoas e na política que, no tempo-espço, construam a cidade. Nesse sentido, a existência de um marco normativo em participação na política urbana não é garantia de democracia; mas, por si mesmo, é uma oportunidade para mudanças que deem conteúdo à construção da cidade a várias mãos, enquanto manifestação de direito à cidade.

No caso de Medellín, os novos avanços em gestão e planejamento urbano, assim como a participação popular, que enfrentaram a urbanização informal, desenvolveram-se no meio da relação de forças em tensão que a tornaram possível como momento em tempo e espaços concretos: as estratégias e finalidades de diversos atores decidiram resistir à violência, opressão e precariedade, como forma natural da vida humana; Martin o refere (2012, p. 546) como evidência de uma “resiliência admirável” da população, em seus lugares cotidianos.

Conclusões: conquistas e rebatimentos da política urbana participativa

A estrutura e o desenvolvimento socioeconômico, cultural e político, no Brasil e Colômbia, mostram fragilidades, avanços e rupturas da participação na política urbana. Está estrutura é chave para interpretar as carências que a impossibilitam exercê-la como estratégia democrática permanente; assim, tem-se desenvolvido somente como prática pontual e fragmentada. A descentralização, modernização do Estado e abertura democrática,

resultantes da luta social, fizeram com que os sistemas políticos interpretassem a participação como possibilidade para ganhar legitimidade. Neste caminho desconsiderou-se que a cultura democrática em sociedades que historicamente têm sofrido problemas de precariedade e informalidade urbana, patrimonialismo, autoritarismo e violência, precisa mais que marcos legais e discursos da produção de sua prática; e, em ambos os países, a mobilização, a organização e o interesse da sociedade civil são dinâmicas que demonstram a participação como conquista social.

A participação na política urbana manifesta-se, na atualidade, em meio de discursos e práticas democráticas que atuam sob heranças institucionais autoritárias e opressoras, misturando-se e coexistindo de maneira contraditória. Isto é, incompatíveis e opostas, fazendo com que a participação social seja uma prática restrita à notificação, consulta e execução técnica, sem que possa atingir o poder de decisão grafado na lei e, mais, sem poder decidir sobre o destino da cidade. Essa realidade não deve ser um empecilho para fortalecer a democracia como experiência participativa cotidiana.

Referências

- ALCALDÍA DE MEDELLÍN; EMPRESA DESARROLLO URBANO-EDU (2007). **Proyecto urbano integral comuna 13 y área influencia metrocable** [Folleto], Alcaldía de Medellín-EDU, Medellín.
- _____; _____. (2009); **Proyectos urbanos integrales (PUI)** [Folleto]. Medellín, Unidad de Sistemas de Información Geográfica Alcaldía de Medellín.
- BRAND, Peter (2010). **El “urbanismo social” de Medellín, Colombia**. Disponível em: <<http://www.bartlett.ucl.ac.uk/dpu/metrocables/dissemination/Brand-2010.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2014.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2008). **Informe final programa proyecto urbano integral nororiental**. Julio Villarreal Navarro, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- EMPRESA DE DESARROLLO URBANO-EDU (2007). Urbanismo social, infraestructura para el progreso del ser humano. **Boletín Externo**, 6, Medellín.
- FEDOZZI, Luciano (2008). **O eu e os outros: participação e transformação da consciência moral e cidadã**. Porto Alegre: Tomo Editorial.
- GONZÁLEZ, Fernando (2011). **La experiencia de desarrollo urbano en Medellín escala barrial/comuna**. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad nacional de Colombia, sede Medellín.
- GUTIÉRREZ, Alberto (2012). **Formación ciudadana basada en el potencial pedagógico de los estudios del territorio**. El ciudadano territorial: fundamento de la democracia. Tesis de Doctorado en Educación, no publicada, Universidad de Antioquia, Facultad de Educación, Medellín.
- _____; VARGAS, Paula; HINCAPIÉ, Luis; GIRALDO, Nataly; LONDOÑO, Eliana (2014). **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 no publicado. Medellín, Universidad de Antioquia.
- IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal (2002). **Estudo de avaliação da experiência brasileira sobre urbanização de favelas e regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Cities Alliance, Banco Mundial.
- MARICATO, Ermínia (1996). **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec.
- _____. (2006); SANTOS JUNIOR, O. A. **Construindo a política urbana: participação democrática e o direito a cidades**. Teoria e Debate, nº 66, abr./jun.
- _____. (2011). **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes.
- MARTIN, Gerard (2012). **Medellín, tragedia y resurrección**. Mafia, ciudad y Estado, 1975-2012. Medellín: Editorial Planeta Colombiana S.A.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. (Coord.), (1994). **Questão urbana, desigualdades sociais e políticas públicas**: avaliação do programa nacional de reforma urbana. Ippur/UFRJ. Relatório de Pesquisa.

SATO, Bruna (2013). **Estudo dos impactos das remoções de famílias por intervenções urbanísticas**: Favela Nova Jaguaré. FAU-USP. Iniciação Científica.

SÃO PAULO, Prefeitura Municipal de São Paulo (2010). **Plano municipal da habitação**. PMH 2009-2024. São Paulo: PMSP-Sehab.

_____ (2012). **Agenda 2012** – Programa de Metas da Cidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.agenda2012.com.br/>>. Acesso em: 14 jun.

VEEDURÍA CIUDADANA AL PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN (2008). **Gestión del desarrollo 1995-2007**: Balance e hipótesis de desarrollo para la Ciudad y la Región, Documentos de trabajo para la deliberación, Medellín: VCPDM.

VELÁZQUEZ, Fabio; GÓMEZ (2003). **Esperanza**. Que ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona.

_____ (2011). La institucionalización de la participación en Colombia: notas para su interpretación. **Revista Política y Sociedad**, v. 10, nº 18, abril.

ZUQUIM, Maria de Lourdes (2012). **Urbanização de assentamentos precários no município de São Paulo**: quem ganha e quem perde? II ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO. NATAL: PPGAU.