

## **IV enanparq**

Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo  
Porto Alegre, 25 a 29 de Julho de 2016

### **O ESPAÇO PÚBLICO NAS INTERVENÇÕES URBANAS EM ASSENTAMENTOS POPULARES DE MEDELLÍN - COLÔMBIA TRANSFORMAÇÕES NO COTIDIANO DA POPULAÇÃO**

**SESSÃO TEMÁTICA: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ASSENTAMENTOS  
PRECÁRIOS URBANOS NA AMÉRICA LATINA: PERCURSOS E  
TRANSFORMAÇÕES EM DEBATE**

**Liliana María Sánchez Mazo**

**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  
liliana.sanchez@udea.edu.co**

**Luis Alberto Hincapié Ballesteros**

**Professor de Cátedra da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade de Antioquia, Medellín – Colômbia, e pesquisador - Grupo “Medio Ambiente e Sociedad”  
lalberto.hincapie@udea.edu.co**

# O ESPAÇO PÚBLICO NAS INTERVENÇÕES URBANAS EM ASSENTAMENTOS POPULARES DE MEDELLÍN - COLÔMBIA TRANSFORMAÇÕES NO COTIDIANO DA POPULAÇÃO

## RESUMO

Novos marcos legislativos em política e gestão pública enfrentam, desde 1990, a pobreza e a desigualdade urbana. Enquanto os resultados dessas experiências na Colômbia mostram avanços no que diz respeito à garantia parcial e focalizada de direitos, amplos setores da sociedade continuam ficando excluídos do acesso a bens e serviços considerados essenciais para satisfazer suas necessidades básicas. Nas intervenções recentes em assentamentos precários de Medellín destaca-se o espaço público como elemento principal do sistema estruturante urbano, do equilíbrio ambiental, da integração social e da construção de cidadania. Em resposta a essas intervenções, geram-se mudanças nas apropriações dos espaços e equipamentos para a prática de lazer, cultura e esporte; na oferta dos serviços públicos de educação e saúde; no emprego; e no acesso ao transporte público, as quais rompem o ciclo de apropriação privada do público implantado historicamente por múltiplos agentes. O esclarecimento das atuais mudanças do cotidiano da população referidas aos novos usos e novas apropriações dos espaços e equipamentos públicos demarca-se no Projeto Urbano Integral implementado durante 2004-2011 na *comuna* 1 da zona nordeste, bairro Santo Domingo Savio. Interessa desvelar as contradições e disputas que surgem no processo de reconhecimento e garantia de direitos da cidade popular, no qual os prédios públicos icônicos, construídos nos bairros pobres, satisfazem, simultaneamente, as exigências da economia globalizada e dos moradores da região.

**Palavras-chave:** apropriação do espaço público, política urbana, participação popular.

## PUBLIC SPACE IN MEDELLIN-COLOMBIA'S URBAN INTERVENTIONS IN POPULAR SETTLEMENTS - CHANGES IN PEOPLE'S DAY-TO- DAY

### ABSTRACT

New legislative rules in politics and public management face, since 1990, poverty and urban inequality. Although the results of these experiments in Colombia show advances on partial and focused rights warranties, broad sectors of society continue excluded of access to goods and services considered essences to fulfill their basic needs. In recent interventions on Medellín's slums, public space highlight as the main element of the urban structural system, environmental balance, social integration and the building of citizenship. In response to these interventions, changes in appropriation are generate, like the case of the leisure, culture and sports equipment; or the provision of public education and health services; employment, and access to public transport, which breaks the private appropriation of public cycle historically deployed by multiple agents. The clarification of the current changes in the people's daily life referred to new uses and new appropriation of public spaces and equipment are demarcates on the Integral Urban Project implemented during 2004-2011 in the *comuna* 1 at northeast zone. The interest is focused on reveal the contradictions and disputes that arise in the process of recognition and rights warranties of the popular city in which the construction of iconic public buildings built in the slums, satisfy both, the requirements of the globalized economy and residents.

**Keywords:** appropriation of space and public, popular participation, urban policy.

## Introdução

Na literatura sobre assentamentos populares abundam reflexões conceituais e caracterizações de estudos de caso que abordam formas de intervenção e transformações territoriais em lugares específicos. Desse modo, os casos estudados passam a ser o centro do debate enquanto a história que lhes envolve fica inserida geralmente como antecedente, desvanecendo-se sua natureza como rica temporalidade que delimita fatos passados, ilumina e explica o presente em andamento. Tendo em vista essa premissa, aprofunda-se na política urbana que orienta a construção de espaços públicos para bairros pobres, na implementação do Projeto Urbano Integral – PUI-nor nas *comunas* 1-2 da zona nordeste de Medellín (Figura 1) e nas mudanças do cotidiano da população visíveis nos novos usos e apropriações dos espaços públicos recentemente construídos. Essas introduções explicativas às transformações territoriais possibilitam estabelecer um diálogo entre história e presente, tendo em mente como principal reflexão: o espaço público para quê? Para quem?

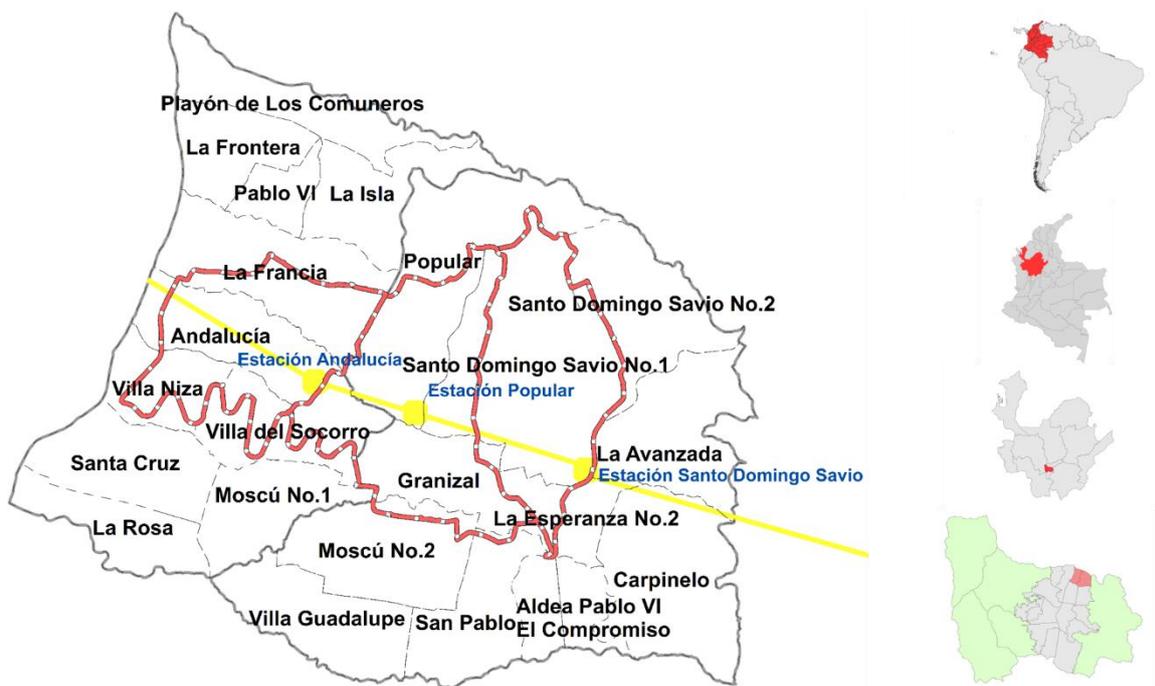


Figura 1 – Localização dos bairros das *comunas* 1 e 2 da zona nordeste.

Fonte: Elaborado por Luis Alberto Hincapié, com base em dados de Metroinformación, 2014.

Abordam-se, no primeiro item, as diretrizes em espaço público como questão central da política urbana colombiana e de Medellín desde 1990. Nota-se como a partir da Constituição Política de 1991 o espaço público vai ganhando destaque nas intervenções governamentais para assentamentos precários, ao se incorporar como bem e serviço coletivo associado ao

bem-estar da população, e como a partir do ano 2000, avançam os marcos legislativos federais e locais nessa matéria. No segundo, aborda-se uma interessante mudança dos espaços públicos nos bairros populares de Medellín, ao passarem de ser concebidos como mera obra física e espaço residual a ser eixo estruturante do sistema urbano, da integração social e da construção de cidadania; em consequência, a se destinar maiores recursos financeiros e capacidades institucionais para sua construção. Por fim, no terceiro e último item, identificam-se tensões e conflitos para o reconhecimento e a garantia de direitos vistos desde as transformações da cidade popular.

Essa última questão deriva da relação entre várias perspectivas metodológicas, a análise documental da política urbana federal e local, as entrevistas aos moradores, os percursos pelas obras construídas, a observação de usos e apropriações dos espaços públicos, a análise fotográfica para capturar transformações registradas antes, durante e depois da intervenção, e a espacialização de informação em mapas que quantificam e qualificam as transformações dos espaços construídos.

As reflexões propostas vêm de avanços parciais das pesquisas “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), e da pesquisa “Transformações da cidade popular contemporânea. Um olhar desde o cotidiano da participação e da política urbana. Medellín, uma cidade construída a várias mãos?”, tese de doutorado em andamento, financiada pelo “Programa Estudantes Convênio de Pós-graduação – PEC-PG”, Capes/CNPq.

## **1. A conceituação do espaço público na política urbana**

Desde 1990, as políticas públicas para assentamentos precários nas cidades latino-americanas têm tido o objetivo de enfrentar a pobreza e a desigualdade urbana características de zonas periféricas e enclaves urbanos, geralmente localizados em alto risco geológico, em condições de informalidade e ilegalidade urbanística, com deficiências em infraestrutura e saneamento básico, moradia, emprego, transporte, espaços e equipamentos públicos. Em Medellín, o espaço público tem ganhado relevância em relação aos outros componentes das intervenções, toda vez que é concebido como fundamental para o acesso aos bens e serviços que oferece a cidade, e é chave para mudar a precariedade urbana.

Dita relevância desenvolve-se num marco de transição política. Com a passagem da democracia representativa à democracia participativa na Constituição Política de Colômbia em 1991, evoluíram imaginários, conceitos, avançaram marcos legislativos e práticas em

torno da participação, da cidadania, e dos direitos civis, políticos e sociais. Nesse momento, o espaço público foi elevado à categoria de direito coletivo para o bem-estar da população, portanto/pelo que foi consagrado como dever do Estado velar pela proteção da integralidade do espaço e a sua destinação ao uso comum, prevalecendo sobre o interesse particular (art. 82); pelo caráter inalienável, imprescritível e inembargável dos bens coletivos (art. 63), e foi grafada a ação popular como principal mecanismo popular para defender os elementos constitutivos do espaço público (art. 88 com desenvolvimento na Lei 472/1998).

A abertura à democracia participativa incidiu no cenário federal em que os avanços legislativos em planejamento urbano (Planos de Desenvolvimento Municipal - PDM e Planos de Ordenamento Territorial - POT) consideraram a participação da população como elemento de obrigatório cumprimento (Congreso de Colombia Lei 152/1994, Congreso de Colombia Lei 388/1997). Na política “*Cidades e cidadanias*” o espaço público foi assumido como estratégia para construir a cidadania, sendo referência para a formulação dos planos de ordenamento territorial dos municípios da Colômbia (Ministerio de Desarrollo Económico 1995). Os POT têm como marco de atuação o espaço público, reiterando a função social da propriedade (herdada do único avanço legislativo na década de 1980 a Lei 9/1989), e definindo que o planejamento, a construção, o mantimento, a proteção e a defesa do espaço público prevalecem sobre os outros usos do solo e sobre interesses particulares (art. 107). Em 2005 a nova política do país “*Cidades amáveis*” orientou-se por trabalhar no aumento e na qualidade do espaço público como a meta principal das intervenções governamentais.

Em Medellín, a partir da década de 2000, novos marcos legislativos no planejamento e na gestão pública estão sendo implementados com recursos financeiros e capacidades institucionais. O POT da cidade foi formulado nos finais da década de 1990, pelo que sua implementação só aconteceu a partir de começos do novo século; nele retomam-se as orientações federais e integram-se assuntos locais sobre espaço público como mobiliário urbano e mecanismos de manejo do espaço público (Acordo Municipal 53/1991). Além disso, é complementado com planos especiais em que se destacam lineamentos, políticas, programas e projetos, mediante os quais intervêm e protegem os espaços públicos para a apropriação cidadã e a inclusão social (Plano Especial de Espaço Público – PEEP, 2006). As experiências de apropriação dos equipamentos para a prática de lazer, cultura e esporte; a oferta dos serviços públicos de educação, saúde e transporte; a geração de emprego, mostram o rompimento do ciclo de apropriação privada do público, implantado historicamente por múltiplos agentes, entre outros, os do conflito armado.

Em termos gerais, o espaço público na política urbana em assentamentos precários busca trabalhar na construção e melhora como possibilidade para elevar sua qualidade em níveis

similares aos do resto da cidade. Atingir essa pretensão passa por duas considerações. A primeira é que a cidade toda tem déficit de espaço público<sup>1</sup>, dessa forma o investimento municipal deve-se distribuir em todo o território, atendendo critérios de priorização segundo divisões administrativas por zona, *comuna* e polígonos de intervenção definidos no POT de Medellín. A segunda é que as condições históricas em que se constituíram os assentamentos precários imprimem sérias restrições à construção e melhora do espaço público pelo esgotamento do solo (desde a década de 1990) e sua localização em área de alto risco.

Observam-se intervenções recentes que trabalham sobre “áreas localizadas em alto risco recuperável” para que se tornem áreas estáveis para a construção de espaços públicos, implicando um forte tratamento de solos com um alto investimento. Ainda a política urbana tem como premissa a realocação *in sito* de população, observa-se em intervenções recentes que a construção de obras públicas continua removendo a população.

As considerações anteriores permitem refletir como as transformações transcendem o aumento dos índices de espaço público, sendo necessário evidenciar o conceito de espaço público que subjaz à política urbana e que se concretiza em intervenções como o PUI-nor.

O POT e o PEEP de Medellín trazem o conceito de espaço público do Código Civil colombiano segundo o qual o público é aquilo “[...] cuyo uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como las calles, plazas, puentes y caminos” (Congreso de Colombia, Lei 57/1887, art. 674). Essas normas também o reconhecem como dimensão coletiva e ordenadora da vida em sociedade (ADEM, 2006b). Caracteriza “a los bienes que lo integran, su afectación al interés general, y su destinación al uso directo o indirecto en favor de la colectividad” (ADEM, 2006b, 17). Já desde 1989, a Lei 9 de reforma urbana definiu o público pelo uso e não pela titularidade (Congreso de Colombia, 1989) significando que até um bem privado pode ser regulado como público segundo suas implicações para a coletividade. O espaço público é um conceito jurídico enquanto “[...] determina atributos especiales para un predio sometido a reglamentación específica por parte del municipio [...]” (ADEM, 2006b, 13).

É essa variada normatividade a que justifica o espaço público em Medellín como elemento principal do sistema estruturante, fator chave do equilíbrio ambiental e principal cenário de integração social e construção de cidadania (ADEM, 2006a). Constituem seus componentes

---

<sup>1</sup> A meta em espaço público para Medellín a 2020 é de 6 m<sup>2</sup> por habitante, sendo na atualidade de 4 m<sup>2</sup>. Em 2006, na zona nordeste o índice de espaço público alcançou o 1,7 m<sup>2</sup> por habitante e na atualidade não tem uma grande variação. Ainda foram construídos novos espaços, a população também tem acrescentado o suficiente para não ver grandes variações (POT, 2006).

naturais o hidrográfico, orográfico e ecossistemas estratégicos; e artificiais as vias e o transporte, as centralidades, os equipamentos e serviços públicos domiciliares (Concejo de Medellín, 1999; Concejo de Medellín, 2006). São espaços públicos “[...] aquellos lugares de encuentro ciudadano, entendiéndolo como un sistema de redes o conjunto de elementos que son de uso colectivo, debido a la apropiación progresiva de la gente” (ADEM, 2006b, 13).

Na Colômbia, a política de Melhoramento Integral de Bairros (2009) considera que a provisão de espaço público deve incorporar os assentamentos precários à estrutura física, social e funcional da cidade, sendo a sua pretensão a consolidação de cidades compactas e sustentáveis. A mesma política estabelece como princípios a segurança, a convivência e a apropriação cidadã em matéria de espaço público e equipamentos; e prioriza a recuperação e oferta de equipamentos destinados aos serviços de educação e saúde, considerando parte do melhoramento integral a construção de zonas verdes, parques infantis, placas esportivas e salões comunitários (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2009). Talvez um dos resultados da orientação do espaço público na política urbana seja a integração da cidade informal à cidade formal.

Em concordância com as pretensões da política urbana, o PUI-nor fez no bairro Santo Domingo Savio o melhoramento do sistema viário (Rua Puerto Rico, a 31 e 32<sup>a</sup>, ao terminal de ônibus), e construiu o Parque Biblioteca Espanha, o Parque das Crianças, o Parque do Mirador e o Centro de Desenvolvimento Económico Zonal – CEDEZO (Empresa de Desarrollo Urbano, 2005). O projeto foi executado no marco do plano de desenvolvimento municipal 2004-2007, que definia o espaço para o encontro cidadão como um dos programas estratégicos de cidade (ADEM, 2004). Ainda as obras construídas conseguiram integrar a Santo Domingo e a outros bairros da *comuna* 1, principalmente, com o resto da cidade, fizeram-no em tensão permanente com os preceitos constitucionais de democracia participativa. Em consequência, surgem perguntas sobre os benefícios de tal integração: trata-se de uma integração que promove benefícios para o mercado? Para o governo? Para os moradores? Para todos eles, com diferentes ênfases?

No seguinte item, aborda-se a realidade transformada que nos ajuda a encontrar evidências para tentar responder a essas perguntas. Nisso é central a evolução do conceito dos espaços e equipamentos públicos nos bairros populares, o qual passou de ser considerado como obra física e espaço residual a eixo estruturante do sistema urbano.

## **2. Espaço público em assentamentos precários: de espaço *residual* a estruturante**

Exposta a orientação do espaço público na política urbana federal e local, aborda-se o breve histórico de formação de Santo Domingo Savio. Essa introdução ajuda a entender as transformações geradas pelo PUI-nor, referidas ao aumento da quantidade de espaço público, às mudanças nos imaginários e, conseqüentemente, nas apropriações. Esse percurso mostra a evolução do espaço público de espaço residual (aquele que fica entre as construções privadas) a estruturante. A classificação morfológica de Medellín no PEEP reconhece o espaço residual em Santo Domingo Savio como bairro produto de invasão, onde “[...] el espacio público es el más sacrificado, ya que responde a condiciones topográficas complicadas, los espacios de encuentro y recreación se ubican finalmente en áreas residuales de difícil acceso” (ADEM, 2006b, 169).

As intervenções que aumentaram o índice de espaço público no bairro são recentes, ocorreram com posterioridade à implementação de ações, bem governamentais, bem populares, que, progressivamente, contribuíram para sua melhora e consolidação num contexto marcado pela pobreza e violência extrema. Santo Domingo Savio foi conformado em meados dos anos de 1960, numa época em que o aumento populacional na cidade foi estimulado pelo processo de industrialização nascente e pela violência no país, expulsão de população do campo às principais cidades. Vastos grupos familiares chegaram a Medellín sem recursos para aceder aos mecanismos de financiamento para a compra de moradia, estabelecidos pelo Estado e o mercado financeiro, passando assim a conformar cinturões de miséria.

A luta pela permanência no território e pela sobrevivência fez com que no começo predominasse a urgência por resolver o problema da moradia, enquanto o espaço público ficou relegado ao segundo lugar; dessa forma, os lotes existentes eram dedicados a processos de autoconstrução, reduzindo-se ao máximo as zonas livres. Salvo nos casos em que alguns líderes reservassem uma faixa do terreno para construir uma placa esportiva, uma igreja ou algum local para as crianças, toda a terra que pudesse ser invadida, assim o era: “Los espacios libres aquí no son frecuentes y si los hay denotan improvisación al quedar relegados a zonas consideradas como sobrantes y en sitios poco apropiados [...] que la comunidad posteriormente se encargará de identificar como recreativos” (Viviescas, 1980, 36).

A falta de zonas para a construção de espaços públicos pelos processos de invasão constantes já se observava em 1998. A figura 2 mostra, do lado direito, um espaço vazio

que na atualidade se encontra invadido, e outro no centro, ainda não invadido por seu alto nível de declividade.



Figura 2 – Aerofotografia do bairro Santo Domingo Savio.  
Fonte: Prefeitura de Medellín, arquivo Centro de documentação municipal, 1998.

À luta social pela construção do bairro somam-se, em diferentes momentos, as múltiplas formas de violência que reduziram consideravelmente as possibilidades de apropriação coletiva do espaço público. Na origem do bairro, identificam-se lideranças que regulamentavam a vida comunitária, acudindo a diversas práticas para a defesa desta; posteriormente, depois, com a influência das guerrilhas urbanas, das milícias populares, do narcotráfico e do paramilitarismo, houve a contribuição no clima de violência, incerteza, medo e morte e na disputa pelo controle territorial. A confluência desses agentes à margem da lei fez com que o espaço público não cumprisse a finalidade do desfrute coletivo, restringindo-se à apropriação de práticas privadas. Em bairros como Santo Domingo Savio, o simples fato de sair à rua para ir trabalhar ou de se transladar de um bairro para outro, era restrito.

Nesse contexto histórico, a construção e melhoria de espaço público apresenta uma contradição. De um lado, implementavam-se ações de erradicação de bairros de invasão, as quais tentavam impedir a permanência das moradias provisórias; de outro lado, entidades municipais abriram a possibilidade de melhorar bairros que cumpriram com condições para

a instalação de serviços públicos domiciliários, sendo, desse modo, vinculados à cidade formal. Em 1960, o Fundo Rotatório de Habilitação de Bairros e as Empresas Públicas de Medellín, desde a Divisão de Habilitação de Moradias, possibilitou o melhoramento de bairros já consolidados; nessa mesma década, a formulação de planos de desenvolvimento federal e local junto à Lei 66/1968 foram em contra dessas intervenções, impondo restrições ao crescimento dos assentamentos precários (ADEM, 2006b).

Para a década de 1990, observa-se uma mudança na política urbana e habitacional, na qual a tendência governamental da remoção de população orienta-se pelo melhoramento integral de bairros, considerando como premissa a realocação de população no local de moradia.

*[...] se ha intentado recuperar de algún modo, y sostener lo que ha sido el resultado de la construcción y urbanización popular, asociando a la población en la mejora de su propio hábitat, con el acompañamiento del estamento público dedicado a tomar medidas de protección contra deslizamientos, manejo de aguas, senderos y vías, equipamiento y legalización, para conservar un sentido de propiedad que se pierde con la reubicación (ADEM, 2006b, 146).*

O ano de 1993 marca a história de Medellín como a cidade mais violenta do mundo. Para enfrentar esse flagelo conceberam-se programas federais como a *Consejería Presidencial para Medellín y Antioquia*, que contribuiram para a construção de espaços públicos na zona nordeste e para a apropriação destes. Também se estabeleceram diferentes processos de negociação com grupos armados à margem da lei. A atenção focada nos espaços e equipamentos públicos continuou-se aprofundando nos planos de desenvolvimento zonal, liderados pelas organizações sociais, nos planos de desenvolvimento municipal, no plano de ordenamento territorial (e suas atualizações), no plano estratégico de Medellín e nos projetos urbanos de obras e de manutenção. Ou seja, o planejamento urbano de Medellín focou-se no espaço público.

Como resultado dessas experiências que demonstravam a importância do espaço público na política, este também ganhou um lugar importante na consciência da população como possibilidade para o encontro, a reunião e o convívio. Em 2006, no processo de formulação do PEEP, realizaram-se oficinas participativas com os habitantes, em que, na perspectiva do morador, a noção do público não se reduz a sua oposição, isto é, aquilo que é privado; de maneira muito rica, observa-se como abarcam ideias de coletividade e de democracia (ADEM, 2006b).

*La participación organizada, ligada espacialmente al territorio al aglutinar zonas homogéneas históricamente, ha generado una conciencia ciudadana clara y precisa*

*sobre las ambiciones e ideales de los pobladores frente a su espacialidad, una autoorganización para la formulación y gestión de proyectos, y una capacidad de trabajo comunitario (ADEM, 2006b, 304).*

A construção do público nos bairros populares demonstra ser o resultado de uma longa história vivida em contextos de guerra, pobreza e de privatização do público, sendo a prática comum a disputa pelo controle do território por parte de ações simultâneas de agentes ilegais, do Estado e dos moradores. No diálogo entre esse processo histórico e as transformações emergentes de intervenções urbanas, compreende-se o novo quadro de contradições que coloca em tensão a garantia do interesse geral sobre o particular. Como se verá no seguinte item, a remoção de população por construção de obra pública e a integração dos bairros pobres à cidade formal são algumas das suas manifestações.

### **3. Transformações no cotidiano de Santo Domingo Savio**

Múltiplas transformações territoriais observam-se na atualidade que restringem a garantia do bem-estar geral sobreposto ao particular. Essas restrições encontram-se tanto durante o processo do PUI-nor, com a remoção de população para a construção do Parque Biblioteca Espanha localizado em Santo Domingo, quanto na pós-obra, com a fragilidade de processos para a adequada apropriação coletiva dos espaços públicos construídos. Outros impactos emergem, como a negação e o rechaço de algumas organizações sociais para a apropriação dos novos espaços públicos, a falta de manutenção e conservação das obras construídas<sup>2</sup> (Figura 3), a precariedade urbana latente e em crescimento ao redor dos grandes equipamentos construídos, a predominância da atividade comercial formal e informal que ocupa os espaços públicos construídos (calçadas, ruas), o reconhecimento e a visibilidade mundial, nacional e local dos bairros pobres de Medellín (turismo de favela. Figura 4), a disputa de diferentes atores pelo controle territorial do espaço público, a valorização imobiliária gerada pela consolidação da centralidade do bairro, as novas manifestações de luta social pela permanência no lugar e de resistência em frente a novas intervenções urbanas inconsultas às necessidades sociais locais. Trata-se das transformações da cidade popular como um lugar de satisfação das exigências da economia globalizada, que acontecem, como falava Ribeiro (2009), na “cidade viva e insurgente”.

---

<sup>2</sup> Na atualidade, o sobre-custo, derivado da reconstrução do Parque Biblioteca Espanha, por conta de uma falha construtiva no sistema de impermeabilização, consome uma parte importante dos recursos municipais que poderiam ser investidos em programas sociais no bairro. Antes do Parque Biblioteca, a “Ponte de *Guaduas*”, construída nos baixos do Parque para unir os bairros *Santo Domingo* e *Granizal*, teve que ser derrubado.



Figura 3 – Obras de manutenção do Parque Biblioteca Espanha.  
 Fonte: Arquivo fotográfico Grupo de pesquisa Medio Ambiente y Sociedad -MASO, 2016.



**Turismo de favela**

**Criança narrando a história do bairro para turistas**

Figura 4 – Turismo em Santo Domingo Savio.  
 Fonte: Arquivo fotográfico Grupo MASO, 2016.

Aprofundemos em algumas dessas transformações do bairro nas quais confluem realidades contraditórias.

À luz dessas novas orientações de política urbana, derivaram-se remoções de população, justificadas na construção de novo espaço público para o uso geral da população e como possibilidade para tecer práticas sociais que fortaleçam a cidadania e a integração social. Com o funcionamento de equipamentos, como a biblioteca, a população dispõe de um lugar para a manifestação da festa, da arte popular, para o encontro e a reunião, e, como dito por vários dos entrevistados, esse espaço abre a mentalidade dos usuários, vinculando-os a processos de cidade e do mundo, ocupando-os em atividades formativas e de capacitação, contribui para renovar as práticas de organização social e as orientações da luta social, amplia o conceito do público e da legalidade. Trata-se do desfrute das novas “comodidades” que melhoram a vida da população.

Dessa forma, cumpre-se a premissa constitucional que garante o interesse coletivo sobreposto ao particular (nesse caso, dos moradores que tiveram que sair do local, ainda tivessem o desejo e a vontade de continuar morando nele). Nessa realidade contraditória entra em conflito o direito à moradia digna, grafado pela constituição política e defendido pelo mesmo Estado democrático que removeu 123 famílias para a construção do Parque Biblioteca Espanha. Ainda os moradores do bairro reconhecem que as famílias removidas foram consultadas individualmente mediante questionário que lhes perguntava pela vontade para vender ou não a moradia, e receberam acompanhamento para encontrar outra residência; os quais, ademais, criticam a falta de um processo de sensibilização, informação e consulta adequada e coletiva para explicar as implicações da construção da obra, e colocam em evidência dificuldades como a desintegração familiar e social, além dos problemas da negociação dos lotes, o que levou a que muitas das famílias que antes tinham documento de posse, agora habitem em moradias alugadas porque o valor que o governo pagou pela compra não se ajustou, no momento, aos preços do mercado imobiliário em outros bairros da cidade.

A remoção das famílias também pode ser justificada no fato de que não se disponha de outro lugar para construir o novo espaço público, sejam pelas condições de alto risco, seja pela ocupação quase total do território; mas o debate sobre a construção desses espaços públicos é que não se consultaram as necessidades mais sentidas dos habitantes, que, para esse momento, eram a construção de moradia, a regularização fundiária, a alimentação, a instalação de serviços públicos domiciliários, a segurança, a participação cidadã, a educação e a saúde (Concejo de Medellín, Acta 385 de 2006).

Ainda a experiência participativa do PUI-nor teve grandes avanços, se comparada com as anteriores experiências de intervenção urbana, é preciso revelar como alcance institucional a legitimação do projeto, que, como visto, esteve cruzado pela disputa e o conflito visível: em ações coletivas que durante o processo resistiram e defenderam a permanência de algumas famílias no bairro; nas reclamações contínuas que tentaram virar a atenção do governo para a satisfação de outras necessidades; na conformação de uma mesa de negociação com diferentes agentes envolvidos, que possibilitou o diálogo e o estabelecimento de acordos. Trata-se de uma cidadania insurgente que confrontou o processo de construção de espaços públicos, vinculando-o às dinâmicas sociais do território. Isto reitera a necessidade de que os projetos institucionais pautem as demandas das comunidades nos projetos de intervenção, sendo a sua finalidade a consolidação da cidadania em prol do público. Esse ideal contrapõe-se à prática assinalada pela Alcaldía de Medellín (2006b, 37) que consiste em desvincular os investimentos governamentais das perspectivas sociais.

Outra transformação visível é a consolidação da centralidade de Santo Domingo Savio, que além de ser de bairro, tornou-se zonal. As centralidades são “[...] aquellas áreas o lugares, donde converjen energías, fuerzas, tensiones, dinámicas sociales, eventos y acontecimientos ciudadanos que las definen como atractores o nodos de actividad” (Alcaldía de Medellín, 2006b, 222). Estas possuem as seguintes categorias definidas no POT: de bairro, zonais, de cidade e metropolitanas (Concejo de Medellín, 2006). Segundo o PEEP, o nível de cobertura do equipamento é determinante do nível de centralidade. Portanto, em uma centralidade de bairro confluem-se equipamentos, espaços públicos e/ou serviços de cobertura para o bairro. Desde essa referência, um dos impactos do PUI-nor com a construção de equipamentos de caráter zonal, como o CEDEZO, o Parque Biblioteca Espanha e a Casa de Justiça, foi a consolidação de uma centralidade de bairro, que, pela apropriação da população de outros bairros das comunas 1, 2, 3, 4, pertencentes à zona nordeste, e da cidade, virou em centralidade de zona.

A figura 5 mostra o incremento da área da centralidade de Santo Domingo Savio entre 1999 e 2014. No mapa, o polígono da linha azul é o limite do bairro Santo Domingo Savio. A mancha roxa mais escura é o tamanho da centralidade do bairro em 1999; a mais clara mostra a expansão da centralidade em 2014, com a construção do Parque Biblioteca Espanha, o CEDEZO, o Parque das Crianças, o Mirador, a Casa de Justiça, a melhoria da Placa poliesportiva do bairro Granizal, o Centro de Saúde, a Rua Puerto Rico e as ruas 32<sup>a</sup> e 32<sup>b</sup>.

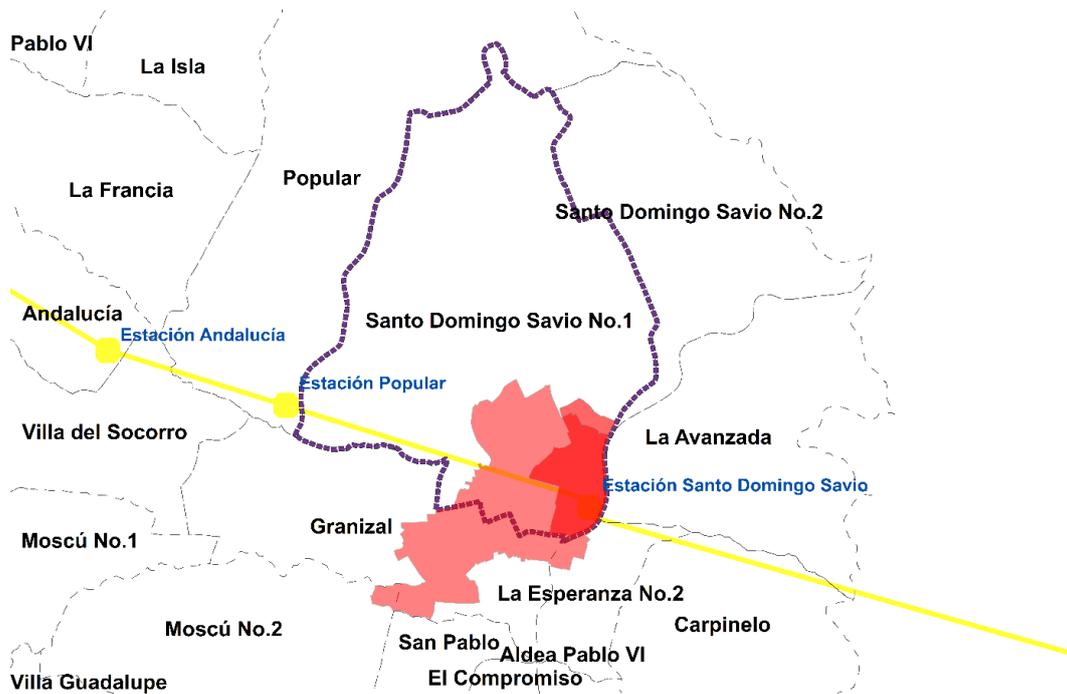


Figura 5 – Centralidade Santo Domingo Savio em 1999 (cor roxo), centralidade zonal em 2014 (rosa).  
 Fonte: Prefeitura de Medellín geodatabase dos POT de 1999 e 2014.

Ainda a centralidade do bairro existia antes do PUI-nor, ela era muito menor e conformada apenas pela igreja, o posto de saúde, a escola e o Parque da Candelaria, mas com a construção dos novos equipamentos de cobertura zonal, localizados na linha K do sistema Metrocable (Figura 6), intensificara-se a dinâmica urbana focalizada na centralidade.



Figura 6 – Acesso à estação Santo Domingo do Metrocable linha K.  
 Fonte: Arquivo fotográfico Grupo MASO, 2016.

Levando mais longe essa discussão, assinalamos que o caráter turístico trazido pelo Metrocable como sistema de mobilidade metropolitano (que permite a transferência na estação de Santo Domingo ao parque Arvi no corregimento de Santa Elena), e pela arquitetura monumental e icônica dos equipamentos localizados em bairros pobres, incidiu em que a centralidade de Santo Domingo Savio ultrapassasse as dinâmicas de bairro e até as zonais, tornando-se numa centralidade de cidade promovida com a visita turística de lugares históricos, como a Rua Puerto Rico e a Igreja de Santo Domingo Savio. Nessa realidade, manifestam-se novos fenômenos de escala zonal e de cidade no bairro, que incidem na mudança do imaginário e na apropriação do espaço público. O resultado é o aumento do índice de espaço público por habitante com a consequente atração de população e de turistas para o uso dos bens e serviços recentemente instalados.

As centralidades são consideradas “[...] como centros territorializados estrategicamente, pero sin autonomía [...]” (ADEM, 2006a, 127). Na centralidade de Santo Domingo Savio, revela-se, depois da construção do Metrocable linha k (2001-2003) e da implementação do Projeto Urbano Integral, o controle territorial por parte do governo se vinculando no cotidiano da população, com a presença contínua da polícia e com o funcionamento de diferentes serviços públicos nos equipamentos construídos; mas simultaneamente, a população tem que conviver com os grupos paramilitares desmobilizados e as bandas criminosas que continuam restringindo o livre pensamento e a mobilidade dos habitantes, mediante o controle territorial para o comércio de droga, a cobrança de “arrego” às tendas populares e pelo estacionamento de veículos em espaços públicos.

A consolidação da centralidade é de caráter especialmente econômico (Figura 7). As centralidades conformam-se em torno de um espaço público que convoca a população, e com usos mistos do solo (sem que seja impedimento a vocação de um uso específico). Embora a construção de espaços e equipamentos públicos e a prestação dos novos serviços convoquem seu uso coletivo, destaca-se o uso do solo para comércio formal e informal. Se bem a norma permite a predominância de um uso do solo sobre os outros, o uso comercial/ no bairro faz com que se questione o caráter coletivo do espaço público construído. Nesse caso, a integração social acontece em torno da venda, da procura e do consumo de mercadorias e de atividades que se movimentam ao redor do comércio local. Esse fato tem um efeito poderoso sobre os residentes quem percebem uma melhoria no seu bairro e maior progresso, mas os dados sobre ingressos por ocupação socioeconômica continuam mostrando uma tendência baixa<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Para a implementação do PUI uma das justificativas foi que o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH mais baixo encontrava-se nas *comunas* 1 e 2. Segundo o IDH de 2012 a situação não tinha

Esta mudança não é espontânea, mas sim intencionada. A vocação econômica das centralidades está prevista na política urbana de Medellín. Desde 2006 já se advertia como problema o fato de que “[...] los centros barriales no son atractores y no congregan actividades económicas que brinden oportunidades de comercio a la población circundante” (ADEM, 2006a, 154). Nessa medida, um dos objetivos do POT procura atender esse problema, transformando “[...] la vivienda y el barrio en factor de desarrollo, integración y cohesión social, con visión y conciencia metropolitana” (Concejo de Medellín, 2006, 22; Concejo de Medellín, 1999, 8). Nas condições atuais de Santo Domingo é evidente a transformação estimulada pelo desenvolvimento econômico e a integração social do bairro às dinâmicas da cidade. Continua em exploração que tanto são beneficiados os moradores, o mercado, o governo, os turistas.

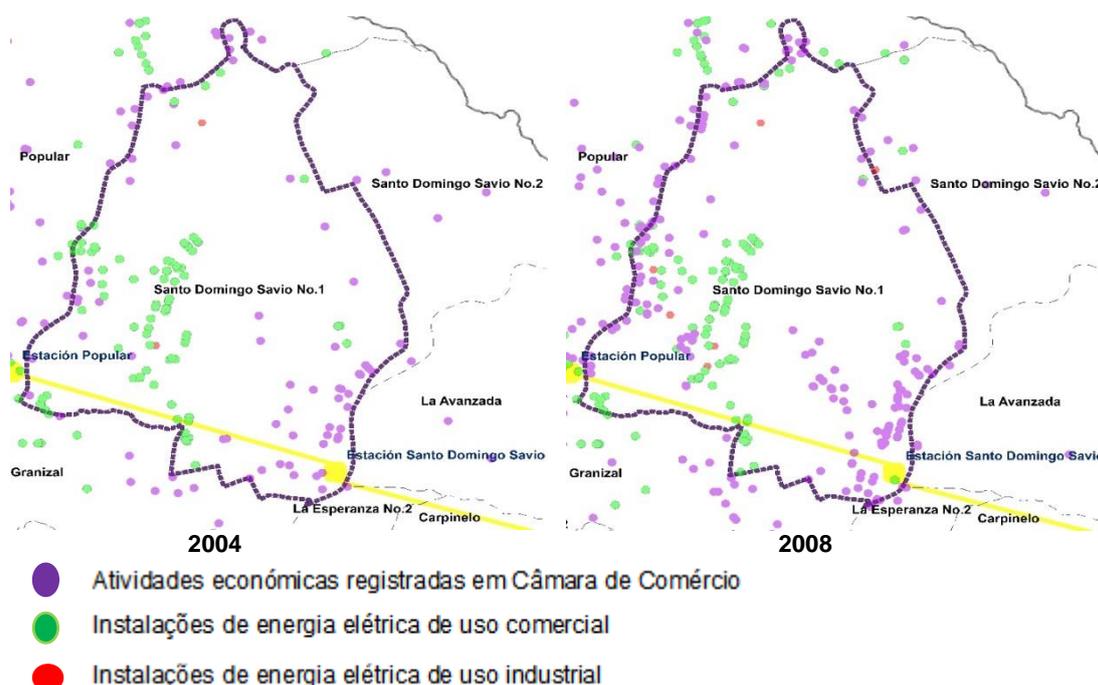


Figura 7 – Acrescimento da atividade econômica entre 2004 e 2008 em Santo Domingo Savio. Fonte: Elaborado por Luis Alberto Hincapié com base na cartografia subministrada pela Prefeitura de Medellín, 2016.

A transferência das dinâmicas da cidade e da zona ao bairro visibiliza-se no estacionamento de veículos em zonas de uso público (calçadas, parques e praças), na apropriação do comércio informal e formal de vias e calçadas, na remodelação de moradias com cores chamativas e na construção até de quatro andares, na construção do shopping de quatro andares, chamado “Bulevar do Santo”, com supermercado, praça de alimentação e lojas (Figura 8), localizado na rua “Puerto Rico” (referência histórica da população). Esse shopping é uma nova construção privada, que também implicou a saída de famílias que venderam suas moradias localizadas na frente da estação do Metrocable como parte do

---

mudado muito respeito do ano 2004; tinham aumentado sete pontos no indicador, mas ainda continuaram com o menor índice da cidade.

processo de especulação. Enfim, trata-se de transformações territoriais que trazem aos bairros pobres dinâmicas de escalas maiores, nas quais se vai diluindo a memória urbana do local.

A orientação de política urbana sobre as centralidades urbanas assinala que esta deve ser "el lugar privilegiado para el emplazamiento de proyectos de inversión y carácter público, que puedan reforzar esta vocación" (ADEM, 2006b, 387). Consequentemente, promulga-se uma orientação que não tarda em assomar como grande transformação: "en las centralidades metropolitana, de ciudad, y zonal, no se permitirá el uso de vivienda en los primeros pisos" (ADEM, 2006b, 388). A pergunta que surge, olhando-se este presente em andamento e prevendo o futuro incerto, é: transformação de Santo Domingo Savio para quem? Será possível que este bairro popular continue sendo habitado pelos seus moradores antigos?



Figura 8 – Bulevar do Santo, na frente da estação Santo Domingo do Metrocable. Fonte: Arquivo fotográfico Grupo MASO, 2016.

Uma questão é clara, essas dinâmicas da cidade formal operam dentro de um bairro que a poucos metros da centralidade continua sendo informal, pobre, precário, de ruas estreitas, com barracos localizados em áreas de alto risco, sem conexão a serviços públicos domiciliares. Trata-se da cidade popular em construção, negligenciada pela ação institucional, que continua irrompendo perto da área intervinda (Figura 9).



Figura 9 – Panorâmica de um setor não intervindo pelo PUI-nor.  
Fonte: Arquivo fotográfico Grupo MASO, 2016.

Na atualidade, reconhece-se que as organizações sociais da *comuna* 1, em especial as juvenis, mobilizam-se mediante seus próprios mecanismos por fora dos cenários institucionalizados, com consciência de zona e cidade (Gutiérrez; Román y otros 2014b; Gutiérrez, Vargas y otros 2014a), e também aproveitam os cenários propostos pela institucionalidade para conhecer de perto o discurso e a prática do novo governo local eleito, 2016-2019. O encontro entre o diálogo popular e o governamental continua desenvolvendo-se, como antes, no tom da reclamação pelo abandono e a discontinuidade, pela necessidade de sua presença permanente para trabalharem juntos. Depois do PUI-nor, as lideranças encontram-se mais informadas, formadas e com maiores critérios para defender seus bairros e a sua participação na construção de seus bairros. A consciência urbana, embora provenha das experiências do trabalho e de redes comunitárias vivenciadas desde a década de 1990, visíveis em processos de planejamento zonal e encontros com diferentes agentes da sociedade civil e com o governo local, hoje se encontra ressignificada.

## BIBLIOGRAFIA

Alcaldía de Medellín. Documento técnico de soporte al plan especial de espacio público y equipamientos. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación, 2006b.

—. Documento técnico de soporte del plan de ordenamiento territorial. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación, 2006a.

—. Plan de desarrollo municipal 2004-2007 Medellín, compromiso de toda la ciudadanía. Medellín: sn, 2004.

—. Plan Especial de Espacio Público. Medellín: sn, 2006c.

Concejo de Medellín. Acuerdo 46 de 2006 por el cual se revisa y ajusta el plan de ordenamiento territorial para el municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones. Medellín: sn, 2006.

—. Acta 385 do 10 de marzo de 2006, sesión ordinaria. Municipio de Medellín. [http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/m21\\_gallery/6291.pdf](http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/m21_gallery/6291.pdf), (Fevereiro 25, 2016).

—. Acuerdo 53 de 1991 por el cual se establecen las normas generales en materia de amoblamiento urbano y de algunos elementos que inciden en el espacio público. Medellín: sn, 1991.

—. Acuerdo 62 de 1999 por el cual se adopta el plan de ordenamiento territorial para el municipio de Medellín. Medellín: sn, 1999.

Congreso de Colombia. Constitución Política de 1991. Bogotá: sn, 1991.

—. Ley 152 de 1994 por la cual se establece la ley orgánica del plan de desarrollo. Bogotá: sn, 1994.

—. Ley 388 de 1997 por la cual se modifica la ley 9 de 1989, y la ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Bogotá: sn, 1997.

—. Ley 57 de 1887, art 4o. Con arreglo al artículo 52 de la Constitución Política de la República, declárase incorporado en el Código Civil el Título III (arts. 19-52) de la misma Constitución. Bogotá: sn, 1887.

—. Ley 9 de 1989 por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compra-venta y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Bogotá: sn, 1989.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento CONPES 3604. Lineamientos para la consolidación de la política de mejoramiento integral de barrios. Bogotá: sn, 2009.

Empresa de Desarrollo Urbano. Proyecto Urbano Integral de la Zona Nororiental. Informe final fase diagnóstico y formulación. Medellín: sn, 2005.

Gutiérrez, Alberto, et al. La golosa de Pepa. Metodología para la apropiación social del conocimiento generado por el proceso de planeación del desarrollo local en las comunas 1 y 8 de Medellín. Medellín: sn, 2014b.

Gutiérrez, Alberto, et al. Sistematización del programa de planeación local y presupuesto participativo de Medellín entre los años 2004-2011 en las comunas 1 (Popular) y 8 (Villa Hermosa). Medellín: sn, 2014a.

Ministerio de Desarrollo Económico. La política urbana del salto social. Bogotá: sn, 1995.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. *CONPES 3604 de 2008. Lineamientos para la consolidación de la política de mejoramiento integral de barrios (PMIB)*, Bogotá D.F. 2009.

<http://www.minvivienda.gov.co/Mejoramiento%20Integral%20de%20Barrios/Lineamientos%20para%20la%20Consolidaci%C3%B3n%20de%20la%20Pol%C3%ADtica%20de%20MIB.pdf>. (Maio 17, 2016).

Ribeiro, Ana C. Cartografia da ação social. Região latino-americana e novo desenvolvimento urbano. In: POGGIESE, H.; EGLER, T. **Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2009. p. 147-156.

Viviescas, Fernando. La recreación urbana y su espacio en las ciudades colombianas: el caso de la comuna nororiental de Medellín. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, 1980.