

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**

JUAN FELIPE SUESCUN ESPINAL

**A CONSTRUÇÃO ESTRATÉGICA E PARTICIPATIVA DO DIREITO À CIDADE –
DESENVOLVIMENTO URBANO E GESTÃO DO RISCO
EM MEDELLÍN E O VALE DE ABURRÁ**

**PONTA GROSSA
2019**

JUAN FELIPE SUESCUN ESPINAL

A CONSTRUÇÃO ESTRATÉGICA E PARTICIPATIVA DO DIREITO À CIDADE –
DESENVOLVIMENTO URBANO E GESTÃO DO RISCO
EM MEDELLÍN E O VALE DE ABURRÁ

Tese apresentada para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais Aplicadas na Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG. Área de concentração: Cidadania e Políticas Públicas. Linha de Pesquisa: Estado, Direitos e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Édina Schimanski

PONTA GROSSA
2019

S944 Suescun, Juan Felipe
A construção estratégica e participativa do direito à cidade: desenvolvimento urbano e gestão de risco em Medellín e o Vale de Aburrá/ Juan Felipe Suescun. Ponta Grossa, 2019.
321f. : il.

Tese (Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas - Área de concentração: Cidadania e Políticas Públicas), Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientadora: Profa. Dra. Édina Schimanski

1. Direito à cidade. 2. Sociedade urbana do risco. 3. Desenvolvimento urbano. 4. Gestão de risco. 5. Medellín. I. Schimanski, Édina. II. Universidade Estadual de Ponta Grossa - Doutorado Ciências Sociais. III. T.

CDD: 341.7

TERMO DE APROVAÇÃO

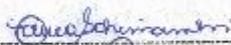
Juan Felipe Suescun Espinal

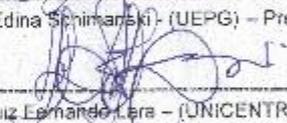
A CONSTRUÇÃO ESTRATÉGICA E PARTICIPATIVA DO DIREITO À CIDADE -
DESENVOLVIMENTO URBANO E GESTÃO DO RISCO EM MEDELLÍN E O VALE DE
ABURRÁ

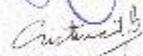
Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor no
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências
Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte
banca examinadora:

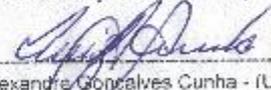
Ponta Grossa, 11 de dezembro de 2019.

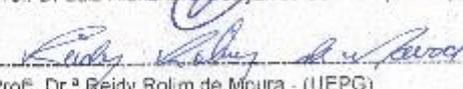
Assinatura pelos Membros da Banca:


Prof.ª Dra. Edina Schimanski - (UEPG) - Presidente


Prof.º Dr. Luiz Fernando Lara - (UNICENTRO)


Prof.ª Dra. Cristina de Araujo Lima - (UFPR)


Prof. Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha - (UEPG)


Prof. Dr.º Reidy Rolim de Moura - (UEPG)

Prof. Dr. Tomás Moreira - (USP) - Suplente

Prof. Dr. Nei Alberto Salles Filho - (UEPG) - Suplente

A juanabril

AGRADECIMENTOS

Ao terminar de escrever a tese, lembrei-me de um relato que fiz quando cheguei no Brasil, em 2016, no qual citava um fragmento do texto *Sem título*, de Clarice Lispector. Ela se pergunta:

“O mistério das coisas, onde está ele?
Onde está ele que não aparece
Pelo menos a mostrar-nos que é mistério?”

No hemisfério norte, a primavera chega em abril, e com ela a vida. Eu e Juana María, minha companheira de vida, nascemos de novo no Brasil com o nascimento de nossa filha Abril, no inverno de 2017. Assim é que o primeiro agradecimento é para elas, por aceitarem vir comigo e me acompanharem a cumprir o objetivo de formar-me no doutorado, longe de nosso lar e de nossas famílias e amigos. Foram inúmeras horas, dias, semanas de esforços juntos e separados para conseguir terminar de escrever esta tese.

Quero agradecer também à minha família amada, a meus pais e minhas irmãs. Meu pai, por ser meu referente por toda a minha vida e pelo apoio incondicional durante todo este tempo, para me ajudar a cumprir meus propósitos. À minha mãe, por seu grande amor por mim, por seu exemplo de dedicação e tranquilidade e sua companhia sempre que precisei de suas palavras de alento. Às minhas irmãs, pela colaboração neste período e carinho, apoiando-nos incondicionalmente. À minha adorada tia Nora, porque ao terminar este ciclo sei que tudo teria sido mais difícil sem sua companhia, sem suas palavras de alento, sem sua colaboração. Obrigado, estou com você por sempre ter acreditado em mim e nas minhas capacidades, e por sempre me encorajar para superar as adversidades.

Quero agradecer à minha orientadora Edina Schimanski, por se interessar por minha proposta inicial, por me conduzir em novas leituras e novos autores, e sobretudo por me acompanhar com paciência e compreensão no processo de transformação do objeto de estudo e da pesquisa como tal.

Agradeço também à Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), ao Grupo Coimbra de Universidades Brasileñas (GCUB) e à Organização de Estados Americanos (OEA), pela seleção no *Programa de Alianzas para la Educación y la Capacitación* no ano 2015, e o benefício da bolsa desde o início de 2016 até o final de 2019.

Vim para estudar doutorado em Ciências Sociais Aplicadas, e, aliás, formei minha família e aqui nasceu minha filha. Talvez por isso diz Lispector que: “o símbolo do mistério é em Vila Velha, Paraná: ela é de antes do aparecimento do homem na Terra. O silêncio que devia haver naquele tempo não habitado. A energia silenciosa. De tempo que sempre existiu”. Assim também, frente a um belo pôr do sol, quero dar as graças a Ponta Grossa, ao Paraná e ao Brasil.

RESUMO

Desde finais da década de 2010, no vale de Aburrá, surgiu uma problemática para o meio ambiente, o espaço construído e a saúde pública dos habitantes desta área metropolitana, gerada pela acumulação no ar de perigosas partículas de material (PM). Neste sentido, o objeto de estudo desta tese é a ameaça relacionada com a problemática ambiental diante do aumento na poluição atmosférica no vale de Aburrá, especialmente no município de Medellín, no final da década de 2010. Assim, para abordar este objeto, a análise inicia com a construção da categoria fundamental que permite estabelecer o referencial teórico da tese, o direito à cidade, com apoio em conceitos como espaço urbano, direitos de cidadania, políticas públicas, bem como o risco, com o qual surgiu também a definição do vale de Aburrá como uma sociedade urbana de risco. Com base nisto, se faz uma análise de dois processos que se desenvolveram, de forma quase simultânea, sobre territórios diretamente relacionados. Parte-se de uma primeira hipótese segundo a qual a cidade de Medellín deu início a um processo de desenvolvimento urbano dividido em duas etapas: primeiro, com o planejamento estratégico e participativo na década de 1990; e segundo, com a gestão estratégica e participativa no período 2001-2015. A segunda hipótese é a de que, simultaneamente, no vale de Aburrá se desenvolve um processo de gestão do risco associado à poluição atmosférica, dividido em duas etapas: a gestão estratégica da qualidade do ar, no período 1994-2011; e a gestão estratégica e participativa da qualidade do ar, na década de 2010. O método de análise da tese em geral foi a dialética materialista, com foco na definição de três períodos: 1990-2000, 2001-2015, e final da década de 2010. Isto serviu para a aplicação de diferentes metodologias, como a análise documental, em cada período, da história oral temática, a qual foi desenvolvida por meio de entrevistas a sujeitos que foram parte do Estado ou da sociedade organizada; e a análise bibliográfica, para construir o contexto do locus da pesquisa, assim como o referencial teórico. A principal análise dos resultados desta pesquisa aponta para a relação entre os dois processos estudados: de desenvolvimento urbano em Medellín e de gestão do risco associado à poluição atmosférica no vale de Aburrá, no processo de produção de políticas públicas, tal como a construção do direito à cidade, sob uma perspectiva estratégica e uma perspectiva participativa. Esta relação se expressa através do fortalecimento institucional das diferentes entidades do Estado, como uma transformação da cultura política dos habitantes desta área metropolitana.

Palavras-chave: Direito à cidade. Sociedade Urbana de risco. Desenvolvimento urbano. Gestão do risco. Medellín.

RESUMEN

Desde finales de la década de 2010, en el valle de Aburrá ha surgido una problemática para el medio ambiente, el espacio construido y la salud pública de los habitantes de esta área metropolitana, generada por la acumulación en el aire de peligrosas partículas de material (PM). En este sentido, el objeto de estudio de esta tesis es la amenaza relacionada con la problemática ambiental, a partir del aumento en la contaminación atmosférica en el valle de Aburrá, especialmente en el municipio de Medellín, en el final de la década de 2010. Así, para abordar este objeto, el análisis inicia con la construcción de la categoría fundamental que permite establecer el referente teórico de la tesis: el derecho a la ciudad, a partir de conceptos como espacio urbano, derechos de ciudadanía, políticas públicas, así como también el riesgo, noción con la cual surge la definición del valle de Aburrá como una sociedad urbana del riesgo. Con base en esto se hace un análisis de dos procesos que se desarrollaron de forma casi simultánea, sobre los territorios directamente relacionados. Se parte de una primera hipótesis, según la cual la ciudad de Medellín dio inicio a un proceso de desarrollo urbano dividido en dos etapas: primero, con la planeación estratégica y participativa en la década de 1990, y segundo, con la gestión estratégica y participativa en el período 2001-2015. Así, la segunda hipótesis es que, simultáneamente, en el valle de Aburrá se desarrolló un proceso de gestión del riesgo asociado a la contaminación atmosférica, dividido en dos etapas: la gestión estratégica de la calidad del aire, en el período 1994-2011, y la gestión estratégica y participativa de la calidad del aire, en la década de 2010. El método de análisis, en general, fue la dialéctica materialista con base en la definición de tres períodos: 1990-2000, 2001-2015 y el final de la década de 2010. Esto sirvió para la aplicación de diferentes metodologías, como el análisis documental en cada período de la historia oral temática, la cual fue desarrollada por medio de entrevistas a sujetos que hicieron parte del Estado o de la sociedad organizada; y el análisis bibliográfico, para construir el contexto del *locus* de la investigación, así como el referente teórico. El principal análisis de los resultados de esta investigación apunta hacia la relación entre estos dos procesos estudiados: de desarrollo urbano en Medellín y de gestión del riesgo en el valle del Aburrá, en el proceso de producción de políticas públicas, así como la construcción del derecho a la ciudad, a partir de una perspectiva estratégica y de una perspectiva participativa. Esa relación se expresa a través del fortalecimiento institucional de las diferentes entidades del Estado, como una transformación de la cultura política de los habitantes de esta área metropolitana.

Palabras clave: Derecho a la ciudad. Sociedad urbana del riesgo. Desarrollo urbano. Gestión del riesgo. Medellín.

ABSTRACT

At the end of the decade from 2010 to 2020, the accumulation in the air of dangerous particulate matter (PM) in the Aburrá valley has become a problem for the environment, the built-up area and the public health of the inhabitants of this metropolitan area. In this sense, the object of this doctoral thesis is to study the environmental threat posed by the increase in air pollution in the Aburrá valley, especially in the city of Medellín at the end of this decade. Thus, the analysis begins with the construction of the fundamental category that allows establishing the theoretical framework, that is, the right to the city, considering concepts such as urban space, citizenship rights, public policies, as well as the notion of risk, from which the Aburrá valley is defined as an urban risk society. On this basis, two processes that were developed almost simultaneously in the directly related territories are analyzed. The first hypothesis is that the city of Medellín began a two-stage urban development process: The first being the strategic and participatory planning during the 1990s; the second being the strategic and participatory management between 2001 and 2015. Thus, the second hypothesis is that a risk management process related to air pollution was simultaneously developed in the Aburrá valley and it was divided into two stages, too. The strategic air quality management from 1994 to 2011, and the strategic and participatory air quality management in the decade from 2010 to 2020. Data analysis was done through materialistic dialectics based on the definition of three periods: 1990-2000, 2001-2015 and the end of the decade from 2010-2020. Different methodologies were used, such as documentary analysis in each period of the thematic oral history, developed by means of interviews with subjects that were part of the State or of the organized society; and bibliographical analysis to construct the context of the research *locus*, as well as the theoretical framework. The main results point to the relationship between the two processes studied: The production process of public policies in the urban development of Medellín and the risk management of the Aburrá valley; and the construction of the right to the city from strategic and participatory perspectives. Through the strengthening of the different State institutions, this relationship is expressed as a transformation of the political culture of the inhabitants of the metropolitan area.

Keywords: Right to the city. Urban risk society. Urban development. Risk management. Medellín.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	– Localização de Medellín e o vale de Aburrá.....	103
Figura 2	– Municípios do vale de Aburrá.....	104
Figura 3	– Mapa de Medellín em 1791.....	104
Figura 4	– Mapa de Medellín em 1889.....	107
Figura 5	– Mapa de redes de esgoto e canais de água com imagem de LeCorbusier.....	110
Figura 6	– Assentamentos informais na Colômbia.....	113
Figura 7	– Assentamentos informais na comuna 1, zona Nordeste, em 1960.....	114
Figura 8	– Mapa Divisão político-administrativa de Medellín.....	127
Figura 9	– Medellín no final da década de 1980.....	130
Figura 10	– Taxa de homicídios em Medellín e na Colômbia, 1980-2007.....	137
Figura 11	– Metrô de Medellín inaugurado em 1995.....	156
Figura 12	– Valle de Aburrá.....	165
Figura 13	– Gráfico Deslocados.....	166
Figura 14	– Bairros populares de Medellín.....	168
Figura 15	– Mapa Divisão político-administrativa de Medellín.....	172
Figura 16	– Plaza de la luz localizada no centro da cidade.....	177
Figura 17	– Instituição Educativa – La Independencia.....	185
Figura 18	– Creche – Presbítero Roberto Seguí.....	186
Figura 19	– Mapa zona nordeste, comunas 1 e 2.....	188
Figura 20	– Zona de intervenção do <i>Metrocable</i> , linha K.....	188
Figura 21	– Comparativo do <i>Metrocable</i> antes e depois da intervenção do PUI.....	189
Figura 22	– Projeto estruturante: teleférico.....	194
Figura 23	– Projeto tensor: infraestrutura esportiva.....	195
Figura 24	– Projeto articulador: ponte.....	195
Figura 25	– Mapa zonas de intervenção dos PUI.....	199
Figura 26	– Parque-Biblioteca España.....	200
Figura 27	– Projetos do Nuevo Norte.....	201
Figura 28	– Intervenção integral em Moravia.....	202
Figura 29	– Unidad Deportiva Atanasio Girardot.....	203
Figura 30	– Consolidación Habitacional - Juan Bobo.....	204
Figura 31	– Escadas rodantes.....	205
Figura 32	– Centro de Desarrollo Cultural de Moravia.....	207
Figura 33	– Parque-Biblioteca de Belen.....	207
Figura 34	– Centros de Atención Inmediata (CAI) – Zona Nordeste.....	209
Figura 35	– Centros de Desarrollo Empresarial Zonal (CEDEZO) – Zona Nordeste.....	210
Figura 36	– Plaza Mayor.....	216
Figura 37	– Bonde elétrico, década de 1930.....	218
Figura 38	– Metrocable, linha K.....	219
Figura 39	– Metrocable, linha J.....	221
Figura 40	– Metrocable, linha L.....	221
Figura 41	– Metroplus.....	222
Figura 42	– EnCicla.....	222
Figura 43	– Tranvía linha T-A.....	223
Figura 44	– Mapa Sistema Integrado de Transporte del Valle del Aburrá (SITVA).....	224

Figura 45 – Unidad de Vida Articulada (UVA)	228
Figura 46 – Jardín Circunvalar	229
Figura 47 – Parques del Río.....	229
Figura 48 – Panorâmica desde o PUI-Nordeste.....	231
Figura 49 – Extensão do leste–este do vale de Aburrá.....	241
Figura 50 – Comparação condições de estabilidade e de instabilidade em temporada de chuvas.....	242
Figura 51 – Panorâmica de Medellín com a atmosfera contaminada.....	246
Figura 52 – Escultura ocupada na praça Botero	248
Figura 53 – SIATA - fevereiro de 2019.....	251
Figura 54 – Panorâmica de Medellín desde a periferia	264
Figura 55 – Panorâmica de Medellín e o vale de Aburrá	267
Figura 56 – Bairro popular de Medellín	268
Figura 57 – Metrocable, linha J	273
Figura 58 – Paisagem de Medellín no vale de Aburrá.....	278
Figura 59 – Centro de Atención Inmediata (CAI) – Periférico	280

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Entrevistas Capítulos 3, 4 e 5.....	38
Quadro 2 – Prefeitos de Medellín, 1988-1994.....	143
Quadro 3 – Prefeitos de Medellín, 1995-2000.....	154
Quadro 4 – Prefeitos de Medellín, 2001-2015.....	176

LISTA DE SIGLAS

ACI	Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AMVA	Área Metropolitana del Valle de Aburrá
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
BCN	Bloco Cacique Nutibara
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BRT	Bus Rapid Transit
CCMA	Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia
CEHAP	Escuela del Hábitat
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular
CMP	Concejo Municipal de Planeación
CNMH	Centro Nacional de Memória Histórica
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
Corvide	Corporación de Vivienda y Desarrollo Social
DMOT	Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial
EDU	Empresa de Desarrollo Urbano
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
EPM	Empresas Públicas de Medellín
EVM	Empresas Várias de Medellín
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FMI	Fundo Monetário Internacional
ICA	Índice de Calidad del Aire
IDEAM	Instituto de Hidrología, Metereología y Estudios Ambientales de Colombia
INER	Instituto de Estudios Regionales
IPC	Instituto Popular de Capacitação
ISI	Industrialização por Substituição de Importações
JAC	Juntas de Acción Comunal
M19	Movimento 19 de abril
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OEA	Organização de Estados Americanos
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAZ	Plan Alternativo Zonal
PZD	Planes Zonales de Desarrollo
PEMAM	Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana

PIGECA	Plan Integral de Gestión de Calidad del Aire
PLANEA	Plan Estratégico de Antioquia
PM	Partículas de Material
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PLPP	Planeación Local y Presupuesto Participativo
POECA	Plan Operacional para Enfrentar Episodios Críticos de Contaminación Atmosférica
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PRIMED	Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales
PUI	Proyectos Urbanos Integrales
SIATA	Sistema de Alerta Temprana
SITVA	Sistema Integrado de Transporte del Valle del Aburrá
SMP	Sociedade de Mejoras Públicas
SMP	Sistema Municipal de Planeación
UPB	Universidad Pontificia Bolivariana
WEF	World Economic Forum

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1 – A PRODUÇÃO SOCIAL DO DIREITO À CIDADE NA SOCIEDADE URBANA DE RISCO	42
1.1 A PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO URBANO NA MODERNIDADE	42
1.1.1 A produção social da cidade como espaço político	43
1.1.2 A produção capitalista do espaço urbano	50
1.2 A PRODUÇÃO DOS DIREITOS DA CIDADANIA NA SOCIEDADE CAPITALISTA.....	56
1.2.1 A produção dos direitos civis, políticos, sociais e coletivos.....	57
1.2.2 A produção das políticas públicas no século XX	62
1.3 A PRODUÇÃO DO DIREITO À CIDADE NA SOCIEDADE INDUSTRIAL	64
1.3.1 A produção da política do espaço na sociedade industrial	64
1.3.1.1 A Crise da Razão Moderna no Espaço Urbano da Sociedade Industrial.....	67
1.3.1.2 O Planejamento e a Gestão Estratégica na Produção do Espaço Urbano.....	72
1.3.1.3 O Planejamento e a Gestão Participativa no Desenvolvimento Urbano	77
1.3.2 A produção do Direito à Cidade na sociedade industrial	79
1.4 A PRODUÇÃO DO RISCO NO ESPAÇO URBANO DA SOCIEDADE INDUSTRIAL	81
1.4.1 A produção da sociedade industrial de risco	82
1.4.2 A produção da sociedade urbana de risco.....	88
1.4.2.1 A Gestão do Risco na Sociedade Urbana de Risco	94
1.5 OS ATIVISMOS AMBIENTAIS URBANOS NA PRODUÇÃO DO DIREITO À CIDADE NA SOCIEDADE URBANA DE RISCO.....	95
1.5.1 Os movimentos sociais, ambientais e urbanos na segunda metade do século XX.....	96
1.5.2 Os ativismos ambientais urbanos na sociedade urbana de risco.....	98
CAPÍTULO 2 – A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE EM MEDELLÍN NA DÉCADA DE 1990	102
2.1 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE MEDELLÍN ATÉ 1990.....	103
2.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PARTICIPATIVO DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE MEDELLÍN, 1990-2000.....	131
2.2.1 O processo de modernização do estado na Colômbia	131
2.2.2 A tomada de consciência sobre a crise de violência em Medellín na virada da década de 1980 para a de 1990	136
2.2.3 Planejamento estratégico da saída à crise de violência em Medellín	143
2.2.3.1 Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana.....	144
2.2.3.2 Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana (PEMAM)	156
2.2.4 O deslocamento do conflito armado interno no campo para a cidade.....	165
CAPÍTULO 3 – A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE EM MEDELLÍN NO PERÍODO 2001-2015	169
3.1 O CONFLITO ARMADO EM MEDELLÍN: A OPERACIÓN ORIÓN.....	169
3.2 GESTÃO ESTRATÉGICA E PARTICIPATIVA DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE MEDELLÍN, 2001-2015.....	175
3.2.1 Modelo Medellín de buen gobierno y desarrollo social integral (Modelo Medellín).184	
3.2.2 Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá (SITVA)	218

3.3.3	Etapa final de gestão estratégica do Modelo Medellín	225
CAPÍTULO 4 – O SURGIMENTO DA AMEAÇA RELACIONADA COM A POLUIÇÃO ATMOSFÉRICA NO VALE DE ABURRÁ		
4.1	A AMEAÇA RELACIONADA COM PROBLEMÁTICA AMBIENTAL AO REDOR DA POLUIÇÃO ATMOSFÉRICA	232
4.1.1	O processo de gestão estratégica da qualidade do ar no vale de Aburrá	235
4.1.1.1	O Surgimento da Problemática Ambiental Relacionada com a Poluição Atmosférica.....	238
4.1.1.2	Explicação da Ameaça Relacionada com a Poluição Atmosférica no Vale de Aburrá	240
4.2	A MITIGAÇÃO DA VULNERABILIDADE A PARTIR DA DINÂMICA DE GESTÃO DA QUALIDADE DO AR	244
4.2.1	O processo de gestão estratégica e participativa da qualidade do ar no vale de Aburrá	244
4.2.1.1	Plan Integral de Gestión de la Calidad del Aire del Valle de Aburrá (PIGECA)..	253
4.3	A FORMAÇÃO DA SOCIEDADE URBANA DE RISCO NO VALE DE ABURRÁ.....	256
4.3.1	A construção do direito à cidade na sociedade urbana de risco por parte dos ativismos ambientais urbanos	257
CAPÍTULO 5 – A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE EM MEDELLÍN E O VALE DE ABURRÁ: DO DESENVOLVIMENTO URBANO À GESTÃO DO RISCO		
5.1	DA ESTRATÉGIA À PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE MEDELLÍN	262
5.1.1	Da participação a estratégia no processo de planejamento na década de 1990	265
5.1.2	Da estratégia à participação no processo de gestão no período 2001-2015.....	269
5.1.2.1	As Contradições do Processo de Desenvolvimento Urbano a Partir do Modelo Medellín	272
5.1.2.1.1	<i>Urbanismo Social</i>	272
5.1.2.1.2	<i>Comunicação Pública e Internacionalização</i>	277
5.1.2.1.3	<i>Participação Política e Social</i>	283
5.2	DA ESTRATÉGIA À PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE GESTÃO DO RISCO ASSOCIADO À POLUIÇÃO ATMOSFÉRICA NO VALE DE ABURRÁ.....	287
5.3	A RELAÇÃO ENTRE OS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE MEDELLÍN E DE GESTÃO DO RISCO ASSOCIADO À POLUIÇÃO ATMOSFÉRICA NO VALE DE ABURRÁ.....	291
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....		295
REFERÊNCIAS		303
APÊNDICE A – FORMATOS DE ENTREVISTA.....		318
ANEXO A – CESSÃO GRATUITA DE DIREITOS DE DEPOIMENTO ORAL.....		321

INTRODUÇÃO

O objeto de estudo desta tese é a ameaça relacionada com a problemática ambiental a partir do aumento na poluição atmosférica no vale de Aburrá, especialmente no município de Medellín, no final da década de 2010, o qual entra em contradição com o processo de desenvolvimento urbano articulado ao sistema de transporte público na virada do século XX para o XXI.

Parte-se de uma primeira hipótese que será explicada mais para frente segundo a qual a cidade de Medellín realizou um processo de desenvolvimento urbano na virada do século XX para o XXI, o qual pode ser analisado em duas etapas: primeiro, com o planejamento estratégico e participativo na década de 1990, especialmente com o *Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana*, 2015 (PEMAM); e segundo, com a gestão estratégica e participativa no período 2001-2015, principalmente do *Modelo de Buen Gobierno y Desarrollo Social Integral* (Modelo Medellín), sobretudo através do discurso do *Urbanismo Social* e especificamente dos *Proyectos Urbanos Integrales* (PUI), os quais se articularam ao desenvolvimento paralelo do sistema de transporte público, que é, em tese, uma solução para os problemas de mobilidade, de meio ambiente, de saúde pública, entre outros, numa cidade.

Não obstante, nos últimos anos, no vale de Aburrá, tem surgido uma problemática ambiental a partir do aumento na poluição atmosférica pela acumulação de partículas de material (PM), a qual é gerada sobretudo pelas emissões provenientes dos meios de transporte público e particular (mobilidade), e em menor medida pela produção industrial e o setor serviços. Este perigoso material particulado constitui uma ameaça para o meio ambiente, o espaço construído e a saúde pública dos habitantes desta vulnerável área metropolitana. Neste sentido, se a hipótese é comprovada, seria possível identificar na prática, em Medellín, desde 2016 até a atualidade, uma realidade contrária à tese, ou seja, uma antítese.

O método de análise da dialética materialista

A teoria do conhecimento da contradição, a razão dialética, emerge com Hegel (1992) e posteriormente é complementada por Marx (2004), Engels (2001), Lefebvre (1964, 1969), entre outros. A dialética é a consciência da contradição, e a unidade infinita do pensamento e do real, da teoria e da prática, em outras palavras, da forma e do conteúdo.

Na dialética, a concepção da contradição faz referência à unidade de duas forças aparentemente diferentes presentes ao mesmo tempo, o ser e o nada. A razão dialética se funda, então, ao adquirir consciência desta unidade que não se opõe à contradição, senão que se

transforma em unidade dos contrários, na ideia. Segundo Engels (apud LEFEBVRE, 1969), esta dialética proposta por Hegel, na qual as contradições se resolvem numa transcendência metafísica, a ideia, é invertida por Marx (2004), ao resolver as contradições no devir, no movimento infinito das ideias. Epistemologicamente, a presente tese se fundamenta no idealismo dialético de Hegel (1992) e em sua integração com o materialismo histórico desenvolvido por Marx, em companhia de Engels (2001), a dialética materialista ou materialismo dialético. Ainda, ganha fundamentalmente importância a teoria de Lefebvre (2013), que a partir da dialética materialista faz uma crítica à produção do espaço na sociedade capitalista, a qual norteará esta tese.

A teoria da contradição hegeliana parte da separação real entre a natureza e o sujeito, através da ação deste sobre esta, com a qual procura conscientemente sua transformação, e a partir daí envolve historicamente suas relações, em suas contradições e em sua unidade. No curso da história, o sujeito atua sobre a natureza e pouco a pouco a domina, com o qual esta relação se torna objetiva. Esta atividade humana sobre a natureza é a práxis. Neste sentido, o sujeito é uma produção através da história, produz produtos para sobreviver, por um lado, mas também obras, ideias e tudo aquilo que faz dele um ser humano. No materialismo dialético, a práxis é: “la actividad total de los hombres, acción y pensamiento, trabajo material y conocimiento” (LEFEBVRE, 1969, p.121). Um processo de movimento do pensamento (conhecimento) e pensamento em movimento (ação) por parte do sujeito sobre o objeto.

Marx (2008, p.48) declara: “a humanidade não se propõe nunca senão os problemas que ela pode resolver, pois, aprofundando a análise, ver-se-á sempre que o próprio problema só se apresenta quando as condições materiais para resolvê-lo existem ou estão em vias de existir”. Neste sentido, no método de análise da dialética materialista, a superação da contradição é a síntese: “la solución práctica a los problemas planteados por la vida, a los conflictos y contradicciones nacidos de la práctica y experimentados prácticamente. La superación se sitúa en el movimiento de la acción”. (LEFEBVRE, 1969, p.113).

Esta tese utilizará a dialética materialista como método de análise, o qual consiste num movimento do pensamento do sujeito pesquisador sobre o objeto, que parte de uma contradição identificada num momento na realidade concreta e sensível. Daí começa um percurso pela teoria, por meio do encadeamento das categorias de análise, o qual configura o momento abstrato. Após o movimento, volta de novo à prática por meio da análise da categoria principal através da história, até encontrar outra vez na realidade o concreto já pensado. Desta forma, através da análise dialética, o sujeito propõe a superação da contradição teórica: uma solução prática na realidade, como síntese das múltiplas determinações precedentes do fenômeno.

O processo de desenvolvimento urbano de Medellín nas últimas décadas

A análise dialética do objeto desta pesquisa parte da ameaça relacionada à problemática ambiental a partir do aumento na poluição atmosférica no vale de Aburrá, especialmente no município de Medellín, no final da década de 2010, o qual entra em contradição com a hipótese ao redor do processo de desenvolvimento urbano articulado ao sistema de transporte público na virada do século XX para o XXI.

A análise inicia com o movimento do pensamento pela teoria, por meio da construção da categoria fundamental que permite construir o referencial teórico da tese. As categorias são elementos obtidos pela análise do concreto-sensível, neste caso em relação à produção de um espaço urbano, pelo qual a principal categoria trabalhada é o direito à cidade.

O conceito direito à cidade está composto por dois termos: direito e cidade. Para começar a análise, se propõe fazer uma inversão destes termos, e estudar primeiro a cidade e logo o direito para depois dar forma à categoria em conjunto.

Em primeiro lugar, a cidade é um espaço e, nesse sentido, é uma mediação na relação do sujeito em sociedade com a natureza, um processo de produção social no qual o espaço é apropriado pela sociedade e posteriormente dominado por uma parte dela (LEFEBVRE, 2013; SANTOS, 1988). Segundo Soja (2008), após a 1ª Revolução Urbana no neolítico e a 2ª Revolução Urbana na antiguidade, quando se começa a construir a relação sociedade-Estado, na época moderna se desenvolve a 3ª Revolução Urbana de forma simultânea à Revolução Industrial, as quais no decorrer se encontraram no mesmo espaço, a cidade (LEFEBVRE, 2002; HARVEY, 1980; CASTELLS, 2000; ROLNIK, 2004). Assim, na modernidade surge a relação capital-trabalho a partir destes processos de industrialização e simultaneamente de urbanização (MARX; ENGELS, 2001). Neste sentido, a cidade industrial é uma mediação da relação do sujeito em sociedade com a natureza, da relação da sociedade que se apropria deste espaço político com o Estado que o domina, e na sociedade capitalista da relação capital-trabalho.

Em segundo lugar, o direito na modernidade está relacionado com a cidadania definida como o *status*, produto do processo de construção de um conjunto de direitos, os quais surgem como uma mediação da relação da sociedade burguesa com o nascente Estado liberal. Conforme a classificação por gerações do surgimento histórico dos direitos de Vasak (1979), com a 1ª geração surgem primeiramente os direitos civis, no século XVIII, relacionados com a liberdade individual, e logo, mesmo de forma quase simultânea, os direitos políticos, no século XIX, relacionados com a liberdade coletiva, principalmente para a parte dominante da sociedade, a burguesia, e logo o capital imobiliário (MARSHALL, 1967). Isto fez surgir a luta, por parte dos

trabalhadores, pela ampliação da igualdade política formal com relação à liberdade coletiva, e em alguns casos esta ampliação por parte do Estado dentro de regimes democráticos. Surge, assim, a 2ª geração – os direitos sociais, econômicos e culturais no século XX – como mediação na diminuição da desigualdade social real na relação capital-trabalho, com o qual emerge o Estado de bem-estar, como um dever com relação a estes direitos nos países em processo de industrialização e, portanto, de urbanização.

Estes dois processos se desenvolveram especialmente no início da segunda metade do século XX, quando surge a 3ª geração, os direitos coletivos relacionados com as condições para o exercício dos direitos anteriores, como a paz, o meio ambiente ou o desenvolvimento tecnológico. Sob esta perspectiva, ao longo do século XX o Estado desenvolveu um processo institucional por meio do qual começou a produzir políticas públicas para responder a este conjunto de direitos construídos historicamente na relação com a sociedade capitalista, sob a categoria de cidadania.

Então, como produto da integração das duas categorias analisadas acima, surge na segunda metade do século XX, na Europa, o direito à cidade, definido como um direito coletivo que garante as condições para o exercício dos direitos da cidadania (civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, entre outros) no espaço urbano, como mediação nesse momento histórico da relação da sociedade industrial com o Estado de bem-estar, e como mediação também na relação capital-trabalho.

A partir de uma relação de direito positivo se configuram as obrigações relacionadas com a produção do espaço urbano por parte do Estado, as quais desenvolve por meio da política do espaço: o conjunto de políticas públicas urbanas orientadas ao conceito que configura a primeira hipótese desta tese, o desenvolvimento urbano definido como um processo de planejamento e de gestão a partir do qual há uma produção positiva do espaço urbano (SOUZA, 2010). Neste sentido, na virada da década de 1960 para 1970, Henri Lefebvre desenvolve sua obra sobre a questão urbana, entre outros autores, como David Harvey e Manuel Castells, ocorrendo simultaneamente o início do desenvolvimento da 4ª Revolução Urbana (LEFEBVRE, 2002; SOJA, 2008). Para Lefebvre (2011, p.118), o direito à cidade é “formulado como direito à vida urbana”. Dessa forma, sua efetivação depende da liberdade individual e coletiva de transformar o espaço urbano, no mesmo sentido que Harvey (2014, p.28) o concebe como “a liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e a nossas cidades”. Assim também, a partir de uma relação de direito negativo, se configuram os direitos individuais e coletivos com relação à liberdade de apropriação deste espaço político por parte da sociedade. Em resumo, o

direito à cidade é um processo de construção de um conjunto de direitos urbanos por parte de sujeitos individuais e coletivos.

A apropriação do espaço urbano por parte da sociedade é realizada por meio do movimento que lhe permite acessar os espaços onde se realizam as diferentes atividades do cotidiano, e, portanto, outras pessoas, bens e serviços (DE BOER, 1986; KENYON; LYONS; RAFFERTY, 2002). A mobilidade constitui um aspecto do direito à cidade, bem como uma obrigação do Estado através das políticas públicas urbanas. Especificamente o transporte público representa uma condição de possibilidade de mobilidade, e nesse sentido, de apropriação do espaço para as pessoas que não possuem transporte particular, o que aumenta a acessibilidade: agregação espacial e, dialeticamente, inclusão social. Em geral, também diminui o impacto sobre o espaço construído, ao necessitar de menos espaço de solo para sua infraestrutura; sobre o meio ambiente, porque usa menos energia fóssil para seu funcionamento, diminuindo a emissão de contaminantes que afetam qualidade do ar; e, logo, sobre a saúde pública, devido à prevenção de doenças respiratórias e cardiovasculares e à redução da acidentalidade viária.

Na metade do século XX, a reflexão ao redor da problemática ambiental (LEFF, 2007) como consequência do processo de industrialização, com a qual se fez evidente a crise da razão moderna a partir das ameaças para a relação do sujeito em sociedade com a natureza, surgiu o conceito de sociedade de risco (LUHMAN, 1992; BECK, 2011; GIDDENS, 1991). O risco é definido como uma condição latente ou potencial, e seu grau depende da intensidade provável da ameaça e os níveis de vulnerabilidade existentes, num espaço e tempo determinados (LAVELL, 1996). Logo, o risco pode ser definido como a seguinte equação:

$$\text{Risco} = \text{ameaça} + \text{vulnerabilidade}$$

A ameaça é definida como a somatória de um perigo no presente, como condições latentes que podem representar ameaças no futuro, como a possibilidade de ocorrência de um evento que pode ocasionar algum tipo de danos e/ou perdas na sociedade. Por sua vez, a vulnerabilidade é definida como a propensão da sociedade, a partir de uma série de dimensões sociais (econômicas, políticas, culturais etc.), que a predispõem a sofrer danos e/ou perdas frente a um evento, e que dificulta sua posterior recuperação. Especificamente, há três tipos de ameaças: naturais, socionaturais e antropogênicas. Estas últimas podem se dividir em antrópico-tecnológicas e em antrópico-contaminantes, as quais particularmente põem em risco a saúde pública, como a possibilidade de existência biológica da sociedade (LAVELL, 1996).

De acordo com o objeto de estudo desta tese, se destacam as ameaças antrópico-contaminantes relacionadas, entre outros processos, com a emissão de contaminantes ao ar, como as partículas de material (PM) produto da combustão proveniente de fontes fixas, como a produção industrial, ou móveis, como o transporte motorizado. Ou seja, a partir deste exemplo, as PM são um perigo latente que pode representar uma ameaça antrópico-contaminante no futuro, o qual, somado à vulnerabilidade da sociedade, configura o conceito de sociedade industrial de risco na segunda metade do século XX. Dessa maneira, ante os perigos e as ameaças na sociedade industrial de risco, torna-se uma necessidade social, através do Estado principalmente, a capacidade de gestão do risco, o conceito a partir do qual se vai configurar mais para frente a segunda hipótese desta tese. Definida como um processo social de controle sobre os fatores de risco, as ameaças e as vulnerabilidades, surge a equação da gestão do risco, assim:

$$\text{Gestão do Risco} = (\text{ameaça} \times \text{prevenção}) (\text{vulnerabilidade} \times \text{mitigação})$$

A prevenção seriam as ações sobre o perigo, dispostas com antecipação para evitar que se materialize uma ameaça ou reduzir a incidência dos danos e/ou perdas, enquanto a mitigação faz referência às ações dirigidas a reduzir a vulnerabilidade da sociedade.

No final do século XX, surgem novas ideias liberais que buscavam reduzir o tamanho do Estado e ampliar o mercado como âmbito de relação com a sociedade, e da relação do capital com o trabalho, tudo isto promovido por entidades internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização de Estados Americanos (OEA), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), entre outros. Alicerçadas nestas ideias, as práticas do capital têm se incorporado nos processos de governança, tendo sido promovidos na América Latina, nas décadas de 1980 e 1990, dentro de processos de descentralização territorial, o planejamento estratégico e a gestão estratégica na produção do espaço urbano. Partindo-se de experiências como a do *Plan Estratégico de Barcelona* (1988), foi difundido o Modelo Barcelona, através do qual a cidade como produto social, que tem um valor de uso para a sociedade, adquire no mercado um valor de troca para o Estado e o capital, como uma mercadoria. Aliás, além de conceber a cidade como um objeto, e nesse sentido como um produto social, este espaço é retomado como produtor das relações sociais, como uma empresa, em outras palavras, como sujeito. Então, surgem as analogias: cidade-mercadoria e cidade-empresa, para o que é determinante o marketing urbano (HARVEY, 1996; VAINER, 2000).

Assim, também, como sujeito a cidade é analisada como produtora de relações sociais, especificamente daquelas concernentes à ação coletiva. Gohn (2010) menciona que os sujeitos coletivos, no começo do século XXI, têm transformado as formas de mobilização social desde os cenários de representação para os de participação, e nesse sentido surge a concepção da cidade-cenário com relação ao planejamento participativo.

No século XXI, a 4ª Revolução Urbana ainda continua em desenvolvimento (SOJA, 2008), a partir do processo de urbanização da sociedade organizada ao redor do modo de produção capitalista, e especificamente da industrialização, liderada, entre outras formas, pela denominada 4ª Revolução Industrial no final da década de 2010 (SCHWAB, 2016). Isto reafirma a dependência do capitalismo no processo de industrialização com o qual a problemática ambiental ameaça na atualidade a produção do espaço urbano (LAVELL, 1996; RODRIGUES, 1998; MANSILLA, 2000). Começa então, teoricamente, o processo proposto nesta tese de formação da sociedade urbana de risco (HENDRIKS, 1999; SAPOUNTZAKI, 2007; VORAGEN, 2008; ELLIOTT; FRICKEL, 2013).

Nesta tese, se propõe uma definição da sociedade urbana de risco como um tipo de sociedade organizada ao redor do modo de produção capitalista, determinada pelo processo de produção industrial, e nesse mesmo sentido pela dinâmica de urbanização da sociedade como um todo. Nesta sociedade, as ameaças que definem o risco, mesmo que possam ter sua origem no processo de industrialização, são determinadas pela urbanização. No mesmo sentido, a vulnerabilidade está relacionada com seu processo de produção do espaço urbano, desde as políticas do espaço por parte do Estado, como a apropriação deste espaço político por parte da sociedade, numa dinâmica de construção do direito à cidade.

Neste sentido, desde o final do século XX e no começo do XXI, no marco de grandes eventos internacionais realizados por entidades da ONU têm surgido diferentes compromissos relacionados com o desenvolvimento sustentável e o espaço urbano, como as Conferências sobre Desenvolvimento Sustentável (1972, 1992, 2012), as Conferências das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat I, II e III) (1976, 1996, 2016), a Cúpula do Milênio (2000), na qual foram adotados os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), a Convenção Marco das Nações Unidas sobre Mudança Climática (2015), a Assembleia Geral da ONU, na qual se transformaram os ODM nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (2015). Além disso, se têm assinado compromissos relacionados com a gestão do risco nas Conferências Mundiais sobre a Redução do Risco de Desastres (1994, 2005, 2015), também da ONU.

Na atualidade, na relação de direito entre o Estado e a sociedade urbana de risco, se configura como mediação o direito à cidade construído pelos sujeitos individuais e coletivos, e dentro destes, pelas formas tradicionais, como os movimentos sociais, especialmente os ambientalistas, bem como os urbanos, as ONG, grupos de pesquisa, universidades etc. Configura-se uma nova cultura política, definida, de forma ampla, como um conjunto de práticas políticas desenvolvidas pela sociedade, cujas formas tradicionais colaboram com as novas formas de mobilização social, como os ativismos.

A nova cultura política da sociedade urbana de risco se expressa frente à problemática ambiental segundo a equação $\text{risco} = \text{ameaça} + \text{vulnerabilidade}$, na qual a vulnerabilidade é definida como a propensão da sociedade, a partir de uma série de dimensões sociais, entre elas as políticas, que a predispõem a sofrer danos e/ou perdas frente a uma ameaça. Segundo a equação $\text{gestão do risco} = (\text{ameaça} \times \text{prevenção}) (\text{vulnerabilidade} \times \text{mitigação})$, a mitigação da vulnerabilidade constitui uma fonte de colaboração entre as pessoas, e, deste modo, um campo de ação política. Assim, a mitigação da vulnerabilidade está relacionada com a dinâmica de construção do direito à cidade por parte da sociedade urbana de risco. Desta forma, a análise dialética a partir da categoria de análise – o direito à cidade – permite construir o referencial teórico da tese (Capítulo 1).

A análise dialética continua o movimento do pensamento da categoria em questão, desde este momento abstrato, em direção de novo à realidade, para encontrar na história as múltiplas determinações precedentes do fenômeno. Esta transição da teoria à prática se faz por meio da análise do conceito de direito à cidade através da história de Medellín, e especificamente no período compreendido entre 1990 e o final da década de 2010.

Nesse viés, primeiramente se faz um contexto geral do processo de produção do espaço urbano de Medellín até a década de 1980. Desde a independência da Espanha, por parte da Colômbia, nos primórdios do século XIX, começa uma dinâmica de construção, no centro do país, de um Estado em sua forma liberal, em relação com uma sociedade nesse momento pré-moderna nas regiões (MELO, 2017). Especificamente em Medellín, capital da Antioquia, durante toda a primeira metade do século XX teve início uma modernização da sociedade a partir do desenvolvimento da industrialização, assim como da urbanização, de forma mais ou menos organizada, o que fez surgir uma sociedade industrial nesta cidade, em relação como um Estado local que desenvolveu uma política do espaço ao redor de diferentes processos de planejamento, nas décadas de 1890, 1910 e 1950 (MARTIN, 2014).

Na Colômbia, o Estado de bem-estar se desenvolveu de forma precária, principalmente nas áreas urbanas, e dentro destas, especialmente nos espaços formais. Aliás, na segunda

metade do século XX, em Medellín, se estabelece um distanciamento na relação entre a elite econômica e política, e desta com a sociedade (LEYVA, 2014), de modo que o espaço urbano foi produzido a partir de dois processos relacionados: exclusão social e segregação espacial, que fazem referência ao conteúdo do processo social e à forma do espaço urbano, respectivamente. Isto se evidencia na produção da cidade por parte das comunidades dos bairros populares (NARANJO, 1998; NARANJO; VILLA, 1997; NARANJO; PERALTA; HURTADO, 2001; TORRES, 2007; SÁNCHEZ, 2017).

Em segundo lugar, na virada da década de 1980 para a de 1990, ocorre na América Latina uma transição de regimes autoritários por regimes de democracia participativa através da promulgação de novas constituições. Na Colômbia, foi promulgada a Constituição de 1991, bem como diferentes normativas nacionais que se enquadram dentro de um processo de descentralização territorial, relacionadas com o planejamento e a gestão do espaço urbano na década de 1990, como a Lei 128 de 1994 (*Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas*), a Lei 134 de 1994 (*Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana*), a Lei 152 de 1994 (*Ley orgánica del Plan de Desarrollo*), a Política Pública Urbana *Ciudades y Ciudadanía* (CONPES 2808 de 1995), e a Lei 388 de 1997 (*Ley de Desarrollo Territorial*), entre outras.

No mesmo período, em Medellín se identifica uma crise de violência produzida em grande parte pelo fenômeno do narcotráfico, com uma cifra de 433 homicídios por cada 100 mil habitantes em 1991, tendo sido considerada nesse ano como a cidade “mais violenta do mundo”. Restrepo *et al.* (1994) sustentam que uma das causas desta crise está relacionada com a distância na relação entre o Estado e a sociedade na segunda metade do século XX. Neste sentido, com a promulgação da Constituição de 1991, em nível nacional, e a tomada de consciência sobre a crise por parte da sociedade organizada em nível local, começou em Medellín um processo de resiliência (MARTIN, 2014), definida como a forma por meio da qual os indivíduos conseguem superar as adversidades, adaptando-se ao contexto.

Deste ponto em diante, se configura a primeira hipótese, segundo a qual a cidade de Medellín realizou um processo de desenvolvimento urbano definido como um processo de planejamento e de gestão a partir do qual houve uma produção positiva do espaço urbano na virada do século XX para o XXI, o qual pode ser analisado em duas etapas. Primeiro, analisar-se-á a fase denominada planejamento estratégico e participativo na década de 1990, na qual foram realizadas diversas ações desde o Estado ao redor da produção de políticas públicas urbanas, as quais se relacionaram com as práticas políticas desde a sociedade organizada para enfrentar a crise da cidade. Nessa década, desde o Estado foram formulados diversos planos de curto, mediano e longo prazo, com especial atenção no *Plan Estratégico de Medellín y el Área*

Metropolitana (PEMAM), assim como foram impulsionadas experiências de planejamento participativo desde as comunidades e desde a sociedade em geral, como o *Plan Alternativo Zonal* (PAZ) e a *Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín*. Este conjunto de ações estatais e práticas sociais ao redor do planejamento serão apresentadas a seguir.

Esta etapa de planejamento começa em 1990, com o período da Prefeitura (1990-1991) e a criação da *Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana* (1990-1995), uma decisão política de choque, extraordinária desde o governo nacional, com uma liderança definida para enfrentar a crise em geral da cidade, a qual contou com apoio de entidades internacionais. Entre os programas desenvolvidos pela *Consejería*, se destaca o *Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales* (PRIMED), como forma de intervenção sobre o espaço urbano, o *Seminário Alternativas de Futuro para Medellín*, como cenário de participação da sociedade organizada na definição de um projeto de cidade para o futuro, e o programa de televisão *Arriba mi barrio*, como meio de comunicação entre a sociedade e o Estado, o qual, particularmente, estabeleceu importantes processos de colaboração com as organizações e com o setor cultural em geral.

Este contexto em nível nacional e local, na primeira metade da década de 1990, possibilitou o começo de uma dinâmica de produção de diferentes políticas públicas relacionadas com o planejamento do espaço urbano, como a formulação dos primeiros *Planes de Desarrollo* (1995-1997 e 1998-2000) e do primeiro *Plan de Ordenamiento Territorial* (POT) (1999), a institucionalização do *Sistema Municipal de Planeación* (SMP) (1996); e, especificamente, com a incorporação do discurso do planejamento estratégico na produção do espaço urbano através da formulação do *Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana* (PEMAM) (1997, 1998), promovido pela ONU e assessorado por consultores catalães, o qual se terminou de formular na última administração na *Alcaldía de Medellín*, nesta década (1998-2000).

Entretanto, desde a sociedade organizada como a classe média reflexiva (ONG sociais¹, grupos de pesquisa de universidades públicas e privadas) e ONG comunitárias², e desde o capital, representado numa parte da elite econômica (MACLEAN, 2014), se fez uma apropriação dos espaços de participação abertos nestes processos de planejamento de origem

¹ *ONG Social* faz referência a organizações que têm como objetivo temáticas sociais como educação, participação, gênero, meio ambiente etc. Estas ONG podem ter ou não uma ligação com um território, mas atuam em toda a cidade.

² *ONG Comunitária* faz referência a organizações que têm uma ou várias temáticas incorporadas dentro seus objetivos, mesmo assim, sua característica principal é sua ligação a comunidades assentadas em territórios específicos: bairros, comunas ou zonas da cidade.

estatal citados acima. Ademais, se fez a abertura de outros cenários de origem social, como a criação da *Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín* (1996), ou de origem comunitário, como a formulação do *Plan Alternativo Zonal de Desarrollo de la Zona Nororiental* (1995) e do *Plan de desarrollo participativo de la zona noroccidental* (1996), entre outras iniciativas. Estas experiências por parte da sociedade organizada permitiram incorporar o discurso do planejamento participativo na produção do espaço urbano neste período.

Como será apresentado adiante, na metodologia, esta pesquisa teve como base uma amostra de 18 sujeitos de pesquisa, definida de forma não-probabilística e classificada por cotas (GIL, 2008), em 3 grupos de 6 pessoas, segundo os períodos 1990-2000, 2001-2015 e 2016-2019, correspondentes aos Capítulos 2, 3 e 4, respectivamente. Dos 6 sujeitos de pesquisa entrevistados no período 1990-2000 para esta tese, 3 entrevistados fizeram parte do processo de planejamento estratégico desde o Estado: na *Consejería* (Ruben Fernández), no PEMAM (Maria Victoria Bravo), e na *Alcaldía de Medellín* (Juan Diego Lopera). Ainda, 3 sujeitos fizeram parte da dinâmica de planejamento participativo desde diferentes instâncias da sociedade organizada: em ONG sociais relacionadas com a cultura, como a *Corporación Barrio Comparsa* (Luis Fernando Garcia), ONG comunitárias da zona nordeste, como a *Corporación Con-vivamos* (Elklin Pérez), e também o capital, desde a união de empresários como a *Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia* (Jaime Echeverri).

Desta forma, o movimento de pensamento sobre a categoria de análise, o direito à cidade em Medellín no período 1990-2000 (Capítulo 2), permite continuar a análise dialética sobre o objeto de estudo no seguinte período 2001-2015.

A etapa de gestão começa em 2001, com a administração (2001-2003), a partir da qual inicia uma dinâmica de produção de políticas públicas relacionadas com a gestão do espaço urbano, com a criação, por exemplo, em 2002, da Empresa de Desarrollo Urbano (EDU), e com relação ao sistema de transporte público em 2003, o começo da construção do primeiro teleférico (*Metrocable*, linha K). Destaca-se, por exemplo, no âmbito do marketing urbano, a criação, em 2002, da *Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana* (ACI) e do *Centro Internacional de Convenciones*, entre outras iniciativas de origem estatal que foram condicionantes para a gestão das seguintes administrações, mesmo não sendo inclusas explicitamente no Modelo Medellín, o que será analisado adiante.

É importante destacar a forma como grande parte dos setores da sociedade que tinham aberto espaços sociais ou comunitários, ou participado da apropriação dos cenários abertos pelo Estado na década de 1990, como a classe média reflexiva (ONG sociais, grupos de pesquisa de universidades públicas e privadas), ONG comunitárias, e o capital representado em parte da

elite econômica, se juntaram no movimento político *Compromiso Ciudadano*, tornando-se a classe política no poder da Prefeitura nos períodos 2004-2007, 2008-2011 e parte de 2012-2015.

Assim, a elite econômica principalmente, e parte da classe média reflexiva aí representada (algumas ONG sociais e alguns grupos de pesquisa relacionados com universidades privadas), juntamente com entidades internacionais como o BID, colaboraram na gestão estratégica do *Modelo Medellín de Buen Gobierno y Desarrollo Social Integral* (Modelo Medellín), através do qual foi desenvolvida uma grande parte dos projetos planejados na década de 1990 em cenários como o PEMAM, os POT de 1999 e 2006, e continuando com a dinâmica de planejamento, nos respectivos *Planes de Desarrollo* de cada administração.

O desenvolvimento do Modelo Medellín foi realizado sobretudo pela Prefeitura, devido ao fortalecimento do Estado local na década anterior, a partir de instrumentos como o *Plan de Desarrollo* no curto prazo, do POT no mediano prazo, e do PEMAM no longo prazo; a liderança por parte dos prefeitos neste período, para fazer a gestão estratégica da produção do espaço urbano da cidade; e a capacidade orçamentária devido ao processo de descentralização territorial e as transferências financeiras de Empresas Públicas de Medellín (EPM).

O Modelo Medellín está estruturado em 6 Áreas de Intervenção e em 4 Mecanismos de Gestão. As Áreas de Intervenção são: 1) *Medellín, la más educada*, 2) *Urbanismo Social*, Espaço Público e Habitação, 3) Inclusão Social e Equidade, 4) Arte e Cultura Cidadã, 5) Seguridade Cidadã e Convivência, e 6) Competitividade e Cultura de Empreendimento. Já os Mecanismos de Gestão são: 1) Planificação, Monitoramento e Avaliação, 2) Finanças e Transparência, 3) Participação Política e Social, e 4) Comunicação Pública e Internacionalização.

O Modelo Medellín foi desenvolvido especialmente a partir do discurso do *Urbanismo Social* como uma área de intervenção para melhorar o espaço urbano, com ênfase nos bairros populares, através da construção ou intervenção de infraestrutura de mobilidade, educativa, cultural, esportiva, espaço público, habitação etc. Neste sentido, os projetos mais representativos foram, desde 2004, os *Proyectos Urbanos Integrales* (PUI), desenvolvidos pela EDU, inspirados no PRIMED da *Consejería* da década de 1990, os quais consistiram no melhoramento integral de bairros nos aspectos mencionados acima, ao redor de eixos estruturantes como a construção da infraestrutura dos teleféricos (*Metrocables*). No PUI, se destacam os processos de participação das comunidades, com colaboração em alguns casos de ONG comunitárias e de alguns grupos de pesquisa relacionados, em especial, com universidades públicas, nas etapas de planejamento e gestão dos projetos.

Desse modo, entre os mecanismos de gestão do Modelo Medellín foi determinante a participação política e social, através da qual a sociedade fez uma apropriação dos espaços de participação abertos nestes processos de origem estatal. A outra parte da classe média reflexiva (alguns grupos de pesquisa relacionados com universidades públicas) e algumas ONG comunitárias aproveitaram sua representação em *Compromiso Ciudadano*, e, assim, na *Alcaldía de Medellín*, para incorporar na agenda a produção de políticas públicas, como o orçamento participativo e o planejamento local, que logo foram institucionalizadas em 2007, através do programa de *Planeación Local y Presupuesto Participativo* (PLPP), o qual tem permitido fazer uma gestão participativa da produção do espaço urbano, especialmente das comunas.

Por outra parte, mais um mecanismo de gestão foi a *Comunicação Pública e Internacionalização*, a partir da qual se desenvolveu, principalmente por meio da ACI, uma estratégia de marketing urbano que permitiu vender a mercadoria Medellín como cenário para a realização de grandes eventos oficiais das entidades internacionais que promoveram as novas ideias liberais nas décadas anteriores, como a Organização de Estados Americanos (OEA) (2008 e 2019), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (2009), a ONU-Hábitat (2014), a Organização Mundial de Turismo (OMT) (2015), o Fórum Econômico Mundial (WEF) (2016), entre outros grandes eventos, como os 9 Jogos Sul-Americanos (2010). De tal modo, o marketing urbano desenvolvido pela ACI permitiu que a empresa Medellín recebesse diferentes prêmios em nível nacional e internacional pelos teleféricos, os PUI, o *Urbanismo Social, Medellín la más educada*, entre outros aspectos do Modelo Medellín.

No espaço da cidade, o Modelo Medellín se materializou através do discurso do *Urbanismo Social*, por meio dos *Proyectos Urbanos Integrales* (PUI), os quais se articularam, por sua vez, ao *Sistema Integrado de Transporte del Valle del Aburrá* (SITVA), inaugurado em 1995 com o metrô, e que se consolidou e expandiu a partir da inauguração do primeiro teleférico, em 2004, na zona nordeste; e os seguintes em 2008, no centro-oeste; 2010 no corregimento de Santa Elena; 2016 e 2019 no centro-leste; e o próximo a ser inaugurado em 2020 no noroeste, o sistema BRT (*Bus Rapid Transit*) em 2011, o sistema de bicicletas públicas também em 2011, em toda a cidade, e o bonde elétrico em 2016 no centro-leste.

Entre estes meios de transporte, os teleféricos (*Metrocables*), a partir de sua articulação aos PUI, configuraram o sistema de transporte público multimodal como o eixo articulador do discurso do *Urbanismo Social* no espaço urbano. Por este processo de gestão estratégica do Modelo Medellín, e considerando especialmente aspectos relacionados à mobilidade, como a implementação do teleférico como meio de transporte coletivo no espaço urbano, precipuamente em bairros populares, em 2012 Medellín ganhou o prêmio de “a cidade mais

inovadora do mundo”, o que também é produto da implementação da estratégia de marketing urbano.

O movimento *Compromiso Ciudadano*, que governou Medellín nos períodos 2004-2007 e 2008-2011, teve certa participação na administração 2012-2015, mesmo assim, nesse período, deixou de ser a classe política no poder. Neste último período, oficialmente o Modelo Medellín não foi gestado com a mesma decisão política como ocorrera nos dois períodos anteriores. Não obstante, foram desenvolvidos projetos que podem ser enquadrados dentro deste modelo de cidade, especialmente no espaço urbano, como as *Unidades de Vida Articulada* (UVA), *Parques del Río* e o *Jardín Circunvalar*. Com o final do período da administração (2012-2015), concluía-se o prazo do PEMAM, 2015.

Como visto até aqui, se configura a segunda parte da hipótese, segundo a qual o processo de desenvolvimento urbano de Medellín na virada do século XX para o XXI foi continuado com a etapa de gestão estratégica e participativa no período 2001-2015, na qual foi gestada, desde o Estado, grande parte dos projetos planejados estrategicamente na década de 1990, principalmente do *Modelo de Buen Gobierno y Desarrollo Social Integral* (Modelo Medellín), sobretudo através do discurso do *Urbanismo Social* e especificamente dos *Proyectos Urbanos Integrales* (PUI), os quais se articularam ao desenvolvimento paralelo do *Sistema Integrado de Transporte del Valle del Aburrá* (SITVA). Assim também, esta etapa de gestão do desenvolvimento da cidade contou com a colaboração de setores da sociedade organizada que tinham colaborado nos processos de planejamento participativo do período anterior desde a *Consejería*, o PAZ e a *Veeduría*, entre outros.

Para esta fase, dos 6 sujeitos de pesquisa entrevistados neste período, 3 entrevistados fizeram parte do processo de gestão estratégica desde o Estado: o gerente do PUI-Nordeste 2006-2011 (Cesar Henández), a Secretaria de Bem-estar social 2004-2007 e de Desenvolvimento Social 2008-2010 na *Alcaldía de Medellín* (Clara Restrepo), e o prefeito de Medellín 2008-2011 (Alonso Salazar). Ainda, 3 sujeitos fizeram parte da dinâmica de gestão participativa de diferentes instâncias da sociedade organizada: em ONGs comunitárias da zona nordeste, como a emissora de rádio *Corporación El Megáfono* (Orlando Garcia), em *veedurías* a projetos da Prefeitura, como o PUI-Centro-leste (Horácio Galeano), e em espaços de participação de origem estatal, como o conselho do PLPP da comuna 8 (Mónica Villegas).

Desta forma, o movimento de pensamento sobre a categoria de análise, o direito à cidade em Medellín, que começou no período 1990-2000 (Capítulo 2), prossegue no período 2000-2015 (Capítulo 3). Finalmente, este percurso permite à análise dialética voltar novamente à realidade, ao objeto de estudo a ser analisado no final da década de 2010 (Capítulo 4).

Para a segunda metade da década de 2010, no vale de Aburrá, especialmente no município de Medellín, tem surgido uma ameaça relacionada com a poluição do ar. A poluição atmosférica consiste na acumulação no ar de uma mescla complexa de contaminantes atmosféricos que podem afetar significativamente o conforto, a saúde e o bem-estar das pessoas, ou o uso de seus bens. Estes contaminantes são definidos com base em fenômenos físicos, substâncias ou elementos em estado sólido, líquido ou gasoso, causantes de efeitos adversos sobre o meio ambiente, o espaço construído e a saúde humana. Entre os contaminantes perigosos que as atividades humanas liberam à atmosfera estão, entre outros, o material particulado (PM), definido como uma partícula de qualquer material sólido ou líquido dividido finamente, que é dispersado e arrastado pelo ar. Este material é classificado geralmente em partículas grossas (PM_{10}) e partículas finas ($PM_{2,5}$). Estas últimas consistem em compostos geralmente associados com partículas ácidas pela combustão de combustíveis fósseis, entre outros processos.

A partir deste ponto, se configura mais uma hipótese, segundo a qual no vale de Aburrá se desenvolve um processo de gestão do risco associado à poluição atmosférica, definido como uma dinâmica social de controle sobre os fatores de risco, as ameaças e as vulnerabilidades, o qual pode ser analisado em duas etapas. Primeiro, com a gestão estratégica da qualidade do ar no período 1994-2011, em que foi desenvolvida, principalmente desde o Estado representado na *Área Metropolitana del Valle de Aburrá* (AMVA), uma grande quantidade de iniciativas, como o desenvolvimento de convênios, a formulação de programas e planos, a criação de redes, a firmação de pactos, entre outras, que permitiram gerar informação para a produção de políticas públicas urbanas relacionadas com a gestão da qualidade do ar. E segundo, a fase de gestão estratégica e participativa da qualidade do ar na década de 2010, a partir da capacidade institucional e dos instrumentos criados no período anterior, o que permitiu, a partir de 2016, identificar a ameaça relacionada com a poluição atmosférica no vale de Aburrá, e nesse sentido desde o Estado se empreenderam ações estratégicas como a formulação do *Plan Integral de Gestión de la Calidad del Aire del Valle de Aburrá* (PIGECA). Assim, a sociedade organizada tem colaborado com o Estado através da participação na formulação de políticas públicas como o PIGECA, assim como na implementação de práticas políticas relacionadas com a qualidade do ar, como intervenções no espaço público, realização de eventos, colaboração com plataformas de ativismos internacionais, demandas contra o mesmo Estado ante o poder judiciário, entre outras.

Primeiramente, analisar-se-á a gestão estratégica da qualidade do ar desde a segunda metade da década de 1990. No Estado local e regional, a autoridade ambiental, segundo as Leis

99 de 1993 (*Ley General Ambiental*) e 128 de 1994 (*Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas*) é a *Área Metropolitana del Valle de Aburrá* (AMVA) dentro do perímetro urbano dos municípios do vale de Aburrá. Em 1994, a AMVA começou um processo de desenvolvimento de convênios, a formulação de programas e planos, bem como a criação de dependências para gerar informação sobre o tema. Entre 1996 e 1999, foi desenvolvido o convênio *Fortalecimiento Institucional para la Gestión Ambiental Urbana* entre o Ministério do Meio Ambiente e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) do Banco Mundial. Em 1999, foi formulado o *Programa de Protección y Control de la Calidad del Aire* (PPCCA); em 2001, foi criada a Red de Monitoreo de la Calidad del Aire; e, em 2007, foi assinado o *Pacto por la Calidad del Aire*, o qual foi desenvolvido de forma simultânea ao fortalecimento institucional da AMVA, entre outros aspectos, através da formulação do *Plan Integral de Desarrollo Metropolitano* (PIDM) - MetrÓpoli 2008-2020. Este direciona estrategicamente os Planos de Gestão do período de cada diretor da AMVA, que coincide com o dos prefeitos dos municípios. Em 2011, o PPCCA foi reformulado por meio do Plan de Descontaminación del Aire en la Región Metropolitana del Valle de Aburra, o qual adotou o *Plan Operacional para Enfrentar Episodios Críticos de Contaminación Atmosférica en el Valle de Aburrá* (POECA). No mesmo ano de 2011, a *Red de Monitoreo de la Calidad del Aire* foi transformada no *Sistema de Alerta Temprana de Medellín y el Valle de Aburrá* (SIATA), uma estratégia de gestão de riscos para gerar informação para a tomada de decisões, relacionada, entre outros aspectos, com a qualidade do ar. Desde o final da década de 2000, iniciou-se uma dinâmica de produção de diferentes pesquisas por parte dos grupos de pesquisas de diversas universidades da cidade, que evidenciaram a problemática ambiental relacionada com a poluição do ar, em grande parte pelas emissões de PM e suas consequências para a saúde pública dos habitantes do vale de Aburrá (BEDOYA; MARTÍNEZ, 2009; GAVIRIA; BENAVIDEZ; TANGARIFE, 2011; GAVIRIA; MUÑOZ; GONZALEZ, 2012).

Em vista disso, a AMVA empreendeu um processo de tomada de consciência sobre o tema, e na década de 2010 foram identificadas três causas que explicam a poluição atmosférica nesta área metropolitana: 1) topografia; 2) condições meteorológicas; e 3) densidade da população. Topograficamente, a região é um vale estreito, o que impede a dispersão dos poluentes pelos ventos. Por conseguinte, em condições meteorológicas relacionadas com as duas estações úmidas anuais na região, entre fevereiro e abril, e entre outubro e novembro, ocorre o seguinte fenômeno: na madrugada, se forma uma capa muito espessa de nuvens proveniente da área montanhosa nas partes altas do vale, o que impede que a radiação solar entre, e, assim, os contaminantes se acumulam na atmosfera da cidade.

Aliás, a densidade da população no vale de Aburrá é de 3,72 milhões, e especificamente no município de Medellín é de 2,37 milhões. A densidade da população determina a procura de energia em suas diferentes fontes (fósseis, elétrica etc.), e para diferentes fins (industrial, mobilidade, serviços etc.). Logo, o aumento das emissões de contaminantes na atmosfera está relacionado a dois grandes fatores: a) fatores de atividade, e b) fatores de emissão.

No caso do vale de Aburrá, entre os fatores de atividade estão o acelerado crescimento demográfico; industrial, comercial e de serviços; motorização; número de viagens; distâncias percorridas em veículos particulares; e os padrões de ocupação do território que determinam a localização dos diferentes espaços de atividade na vida cotidiana (moradia, trabalho, estudo, saúde, etc.). Entretanto, os fatores de emissão se dividem em fontes móveis (mobilidade), que representa no vale de Aburrá 80% das emissões de $PM_{2.5}$, e em fontes fixas (indústria e serviços), responsável pelo restante 20% de emissões deste poluente (PIGECA, 2017).

Em resumo, o processo de gestão estratégica da qualidade do ar no período 1994-2011 criou as condições para a identificação da ameaça relacionada com a problemática ambiental a partir do aumento na poluição atmosférica no vale de Aburrá, especialmente no município de Medellín, no final da década de 2010, pela acumulação de perigosas partículas de material ($PM_{2.5}$), a qual é gerada, em grande parte, pelas emissões provenientes da mobilidade (80%) e, em menor medida, da produção industrial e o setor serviços (20%).

Segundo a equação: risco = ameaça + vulnerabilidade, o $PM_{2.5}$ constitui um perigo latente, e sua acumulação no ar através do tempo representa uma importante ameaça para o meio ambiente, o espaço construído, e sobretudo para a saúde pública dos habitantes desta vulnerável área metropolitana.

Segundo a equação: Gestão do Risco = (ameaça x prevenção) (vulnerabilidade x mitigação), o processo de gestão estratégica da qualidade do ar no período 1994-2011, e da gestão estratégica e participativa da qualidade do ar na década de 2010, constitui uma dinâmica de mitigação da vulnerabilidade da sociedade, frente à ameaça relacionada com a poluição do ar na área metropolitana do vale de Aburrá.

Analisar-se-á, na continuação, o período de gestão estratégica e participativa da qualidade do ar a partir da dinâmica de mitigação, como as ações dirigidas a reduzir a vulnerabilidade relacionada com a poluição atmosférica. Na década de 2010, começa efetivamente um processo de gestão da qualidade do ar, desde uma AMVA fortalecida, com planos formulados no período anterior, um POECA para enfrentar eventos críticos de poluição

do ar, e com a implementação do SIATA para a geração de informação para a tomada de decisões, o que fez com que, desde 2015, se começasse a identificar diferentes eventos relacionados com a poluição atmosférica pela alta concentração de PM_{2.5} na região.

Neste sentido, a AMVA e a *Alcaldía de Medellín*, em 2016, na estação úmida de fevereiro-abril, a partir da informação gerada pelo SIATA sobre a poluição do ar, tiveram que aplicar o POECA, que contempla diferentes medidas restritivas à mobilidade, à produção industrial, à prática de atividades ao ar livre, entre outras.

Desta forma, a sociedade em geral e a organizada em particular começaram uma dinâmica de tomada de consciência ao redor da problemática ambiental relacionada com a poluição do ar, o que impulsionou alguns grupos de pesquisa de universidades e algumas ONG sociais relacionadas com o tema a se manifestarem sobre o problema. Da mesma forma, alguns sujeitos coletivos como *La Ciudad Verde* e *Ciudadanos por el Aire* começaram um processo de mobilização social para despertar a atenção da sociedade através de ações simbólicas no espaço público, e a colaboração com plataformas de ativismos em nível nacional e internacional, como *Low Carbon City*, para a realização de eventos internacionais, como o 1º *Foro Mundial de Ciudades Bajas en Carbono*, realizado na cidade, entre outras práticas. Do mesmo modo, sujeitos individuais empreenderam ações jurídicas contra as entidades do Estado, especificamente uma ação popular contra a *Alcaldía de Medellín* e a AMVA com vistas a demandar pela qualidade do ar, devido a que o Tribunal Administrativo de Antioquia impôs medidas cautelaras contra estas entidades, que foram ratificadas pelo *Consejo de Estado*, em julho de 2019.

As medidas tomadas a partir do POECA afetaram as diferentes formas do capital: industrial, comercial, financeiro etc. Em face disso, várias uniões de empresários, de modo especial os relacionados com o comércio e o transporte de carga, têm se manifestado contra estas medidas, aproveitando sua relação com a classe política para pressionar a suspensão, em alguns casos, de algumas medidas, como efetivamente tem acontecido.

Neste contexto, desde o Estado, especificamente desde a AMVA, em 2016, foi atualizado o *Plan de Descontaminación del Aire en la Región Metropolitana del Valle de Aburra*, por meio da formulação do *Plan Integral de Gestión de la Calidad del Aire del Valle de Aburrá* (PIGECA), publicado em 2017, com uma perspectiva para o ano 2030. A formulação deste plano foi realizada durante dois anos, liderada pela AMVA e pelo *Clean Air Institute* (CAI) dos Estados Unidos, e contou com uma ampla participação da sociedade em geral, da sociedade civil, dos empresários, das universidades, sendo reconhecido pelas partes como um processo de planejamento participativo. Neste seguimento, a sociedade tem podido estabelecer

uma relação mais próxima com o Estado representado na AMVA, mais do que com a *Alcaldía de Medellín*, por um lado porque a primeira é a autoridade ambiental, mas também pela falta de liderança do prefeito atual de Medellín com relação ao tema.

Como visto até aqui, se configura a segunda parte da hipótese, segundo a qual no vale de Aburrá se desenvolve um processo de gestão do risco associado à poluição atmosférica, definido como uma dinâmica social de controle sobre os fatores de risco, as ameaças e as vulnerabilidades, o qual pode ser analisado em duas etapas. Primeiro, com a gestão estratégica da qualidade do ar no período 1994-2011, em que foi desenvolvida, principalmente desde o Estado, uma grande quantidade e iniciativas que possibilitaram a produção de políticas públicas urbanas relacionadas com a gestão da qualidade do ar. E segundo, a fase de gestão estratégica e participativa da qualidade do ar na década de 2010, na qual desde o Estado se empreenderam ações estratégicas, como a formulação do PIGECA, e, assim, a sociedade organizada participou na formulação desta política pública, assim como na implementação de práticas políticas relacionadas com a qualidade do ar. Este processo constitui uma dinâmica de mitigação, definida como as ações dirigidas para reduzir a vulnerabilidade da sociedade frente à ameaça relacionada com a poluição do ar nesta área metropolitana.

Segundo a equação: risco = ameaça + vulnerabilidade, até aqui se tem descrito a ameaça para o meio ambiente, o espaço construído, e a saúde pública dos habitantes do vale de Aburrá no final da década de 2010, a partir do aumento na poluição do ar pela acumulação de perigosas partículas de material (PM_{2.5}), as quais são geradas principalmente pelas emissões provenientes da mobilidade (80%) e, em menor medida, da produção industrial e o setor serviços (20%). Ainda, se tem retratado o processo de gestão do risco associado à poluição do ar desde 1994 até a atualidade, o qual constitui uma dinâmica de mitigação da vulnerabilidade da sociedade frente a esta ameaça.

Portanto, é possível definir o vale de Aburrá como uma sociedade urbana de risco, um tipo de sociedade organizada ao redor do modo de produção capitalista, determinada pelo processo de produção industrial, e nesse mesmo sentido pela dinâmica de urbanização. Nesta sociedade, as ameaças relacionadas com a problemática ambiental, a partir do aumento na poluição do ar pela acumulação de perigosas partículas de material (PM_{2.5}), têm sua origem em processos relacionados com a industrialização (20% das emissões), mesmo assim são determinadas pelos processos da urbanização como a mobilidade (80% das emissões). Entretanto, a vulnerabilidade desta sociedade está relacionada ao processo de gestão do risco associado à poluição do ar desenvolvido pela AMVA, desde 1994 até a atualidade. A análise dialética propõe, finalmente, a superação da contradição, como síntese das múltiplas

determinações precedentes do fenômeno, que permite ao conhecimento captar novamente o conteúdo da contradição, e superar-lhe.

Segundo a equação: gestão do risco = (ameaça x prevenção) (vulnerabilidade x mitigação), a mitigação da vulnerabilidade constitui uma fonte de colaboração entre as pessoas, e nesse sentido um campo de ação política na sociedade urbana de risco. Assim se configura a síntese segundo a qual o processo de mitigação, definido como as ações dirigidas a reduzir a vulnerabilidade da sociedade urbana de risco frente à ameaça relacionada com a poluição do ar da área metropolitana do vale de Aburrá, no final da década de 2010, está relacionado com a dinâmica de construção do direito à cidade construído através de diferentes práticas políticas pelos sujeitos individuais e coletivos, de modo especial pelos ativismos ambientais urbanos (Capítulo 4).

Nesta última etapa, dos 6 sujeitos de pesquisa, na atualidade 3 entrevistados fazem parte do processo de gestão estratégica da qualidade do ar desde o Estado: no *Concejo de Medellín* (Daniel Carvalho), na AMVA (Gloria Ramírez), e como subdiretora Ambiental da AMVA (María del Pilar Restrepo). Ainda, 3 sujeitos fazem parte da dinâmica de gestão participativa da qualidade do ar de diferentes instâncias da sociedade organizada: em grupos de pesquisa de universidades públicas, como a *Universidad de Antioquia* (Gustavo Cabrera), em grupos de pesquisa de universidades privadas, como a *Universidad Eafit*, e de grupos de ativistas como *La Ciudad Verde* (Carlos Cadena), e em outros grupos de ativistas como *Ciudadanos por el Aire* (Daniel Suárez).

Por fim, é possível fazer uma análise dialética das contradições destes dois processos analisados, os quais se desenvolveram de forma quase simultânea, sobre territórios diretamente relacionados: 1) desenvolvimento urbano através do planejamento e a gestão estratégica e participativa no período 1990-2015 em Medellín; e 2) gestão do risco associado à poluição atmosférica, por meio de gestão estratégica e participativa da qualidade do ar desde 1994, na área metropolitana do vale de Aburrá, cuja cidade núcleo é Medellín.

No que respeita as contradições do processo de desenvolvimento urbano, se destaca, especificamente no concernente ao Modelo Medellín, desde a primeira metade da década de 2010 a grande quantidade de trabalhos acadêmicos, como artigos, dissertações e teses que têm sido produzidos a partir de diferentes destaques, principalmente aos *Metrocables*, e em menor medida aos PUI. Identificam-se diferentes críticas aos PUI e, em geral, ao *Urbanismo Social* como área de intervenção do Modelo Medellín. Igualmente se identificam as contradições dos mecanismos de gestão como Comunicação Pública e Internacionalização em relação ao marketing urbano, a partir do qual se faz uma análise da cidade-mercadoria e da cidade-empresa

(VAINER, 2000). Desta forma, se estuda o mecanismo de gestão Participação política e social, através do qual se analisa a cidade-cenário (GOHN, 2010), entre outros aspectos, no nível de comuna em relação ao programa de PLPP.

Faz-se, ainda, uma análise das contradições do processo de gestão do risco associado à poluição atmosférica desde o relacionamento entre as diferentes entidades do Estado, especificamente a AMVA e a *Alcaldía de Medellín*, com os diferentes setores da sociedade organizada, especialmente os ativismos. Desta forma, é possível concluir a tese fazendo-se uma relação entre estes dois processos: de desenvolvimento urbano em Medellín, e de gestão do risco associado à poluição atmosférica no vale de Aburrá, desde uma perspectiva estratégica e uma perspectiva participativa. Esta relação se expressa através do fortalecimento institucional das diferentes entidades do Estado, como uma transformação da cultura política dos habitantes desta área metropolitana (Capítulo 5).

Esta pesquisa, então, tem como propósito geral fazer uma reflexão sobre a ameaça relacionada com a problemática ambiental a partir do aumento na poluição do ar no vale de Aburrá, especialmente no município de Medellín, no final da década de 2010, o que entra em contradição com o processo de desenvolvimento urbano articulado ao sistema de transporte público na virada do século XX para o XXI.

Nessa perspectiva, será necessário: 1) estudar teoricamente a construção do direito à cidade, a partir da produção do espaço urbano e dos direitos da cidadania como mediações nas relações sujeito-natureza, Estado-sociedade e capital-trabalho.

Após, 2) explorar o processo de planejamento estratégico e participativo na década de 1990, através de diferentes políticas públicas, especificamente do *Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana* (PEMAM); e da apropriação, por parte da sociedade, desses espaços de participação, assim como a abertura de outros de origem social e comunitário.

Logo, 3) pesquisar o processo de gestão estratégica e participativa no período 2001-2015, principalmente do *Modelo de Buen Gobierno y Desarrollo Social Integral* (Modelo Medellín), desenvolvido através do discurso do *Urbanismo Social* e especificamente dos *Proyectos Urbanos Integrales* (PUI), os quais se articularam à expansão paralela do *Sistema Integrado de Transporte del Valle del Aburrá* (SITVA); e da participação no poder de uma parte da sociedade, que além de fortalecer espaços de participação oficiais, institucionalizou outros cenários de origem social e comunitário.

Na sequência, 4) estudar concretamente a ameaça relacionada com a problemática ambiental a partir do aumento na poluição do ar no vale de Aburrá, especialmente no município de Medellín, no final da década de 2010, bem como o processo de gestão do risco associado à

poluição atmosférica desenvolvido pela AMVA, através da gestão estratégica da qualidade do ar no período 1994-2011, e de gestão estratégica e participativa da qualidade do ar na década de 2010, especialmente através do *Plan Integral de Gestión de la Calidad del Aire del Valle de Aburrá* (PIGECA).

E, finalmente, 5) analisar as contradições dos processos de desenvolvimento urbano em Medellín no período 1990-2015 e de gestão do risco associado à poluição atmosférica no vale de Aburrá desde 1994 até a atualidade, bem como a relação entre estes sob uma perspectiva estratégica dominada pelo Estado e uma participativa apropriada pela sociedade civil.

A pesquisa para desenvolver a análise dialética desta tese se realizará a partir de uma abordagem qualitativa que permita abranger a dinâmica dos processos históricos para desvelar as contradições na realidade complexa. Triviños (1987, p.131) expõe que, na pesquisa qualitativa, “segue-se a mesma rota ao realizar uma investigação. Isto é, existe uma escolha de um assunto ou problema, uma coleta e análise das informações”. Assim, neste tipo de pesquisa, há liberdade na eleição das ferramentas de recollecção dos dados, o que serve para consolidar a metodologia deste estudo, como se apresentará para cada capítulo.

As técnicas utilizadas para a coleta da informação serão as seguintes: a revisão bibliográfica, desenvolvida a partir de material constituído principalmente por livros e artigos científicos (GIL, 2008), que permitem construir o contexto da investigação em cada um dos capítulos, no referencial teórico e nos que correspondem a Medellín na história e especialmente desde 1990 até a atualidade.

Outro instrumento valorizado nesta pesquisa refere-se à análise documental, a qual trabalha com materiais que ainda não foram analisados. Nesse sentido, busca-se a objetividade a partir da análise de: “documentos de primeira mão, que não receberam qualquer tratamento analítico, tais como: documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, contratos, diários, filmes, fotografias, gravações etc.” (GIL, 2008, p.51). Aqui, o interesse está dirigido aos documentos oficiais, como políticas públicas, planos, programas, projetos, entre outros analisados no texto. Não obstante, determinou-se um documento oficial específico a ser analisado em profundidade em cada capítulo, segundo a sua temática. Especificamente no Capítulo 2, são analisadas as duas publicações do *Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana*, 2015 (PEMAM, 1997, 1998). No Capítulo 3, é analisada a publicação *Transformación de una ciudad. Modelo de Buen Gobierno y Desarrollo Social Integral* (ALCALDÍA DE MEDELLÍN; BID, 2009). E, finalmente, no Capítulo 4, é analisado o *Plan Integral de Gestión de la Calidad del Aire del Valle de Aburrá* (PIGECA, 2017).

Como se trabalha com entrevistas de sujeitos importantes no processo aqui estudado, ressalta-se que os 18 sujeitos entrevistados experimentaram, de diferentes maneiras, os períodos históricos descritos em cada Capítulo do presente estudo. Estes sujeitos são fontes orais que complementam na essência a história de Medellín e trazem à tona elementos imprescindíveis para conhecer o decurso social, político e histórico do locus de pesquisa. Com fundamento nesta oralidade, pode-se construir fontes de dados históricos importantes no contexto estudado. Desta forma, se emprega também a história oral: “método de pesquisa que utiliza a técnica da entrevista e outros procedimentos articulados entre si, no registro de narrativas da experiência humana” (FREITAS, 2006, p.18). Este método constrói uma narrativa a partir de fontes orais que permitem aprofundar além do fato histórico, de forma subjetiva, no significado do mesmo para o sujeito de pesquisa, por meio de sua memória. Assim sendo, constitui uma fonte oral empregada em diferentes disciplinas das ciências sociais e humanas.

Aponta Freitas (2006) que a história oral pode ser dividida em três gêneros: tradição oral, história de vida e história temática. Em virtude do interesse deste trabalho, foi escolhido o gênero história temática, na qual a entrevista:

tem caráter temático e é realizada com um grupo de pessoas, sobre um assunto específico. Essa entrevista – que tem característica de depoimento – não abrange necessariamente a totalidade da existência do informante. Dessa maneira, os depoimentos podem ser mais numerosos, resultando em maiores quantidades de informações, o que permite uma comparação entre eles, apontando divergências, convergências e evidências. (FREITAS, 2006, p.22)

Estes depoimentos resultam em fontes orais, mas para obter um contexto o mais enriquecedor possível dos períodos e dos temas de análise, foram consultadas outras fontes, como as documentais e as bibliográficas, como citado acima.

Para definir a amostra, foi utilizado o tipo de amostragem não-probabilística por cotas (GIL, 2008), a qual se baseia no critério do pesquisador para:

- 1) Classificar a população em função dos critérios de análise do objeto: foram classificados 3 períodos correspondentes aos Capítulos 2, 3 e 4: (1990-2000), (2001-2015), e (2016-2019).
- 2) Determinar a proporção da população a ser estudada para cada nível de classificação: foi determinada uma porcentagem de 50% para pessoas da sociedade organizada, e 50% para servidores públicos do Estado, em cada período.

- 3) Fixar as cotas dos elementos da população a ser pesquisada: as cotas foram fixadas em 6 elementos por nível de classificação (3 da sociedade e 3 do Estado), como se apresenta no Quadro 1, para um tamanho de amostra de 18 pessoas.

Quadro 1 - Entrevistas Capítulos 3, 4 e 5

	Capítulo 2	Capítulo 3	Capítulo 4	TOTAL
SOCIEDADE CIVIL	Luis Fernando Garcia Corporación Barrio Comparsa	Orlando Garcia Corporación El Megáfono	Carlos Cadena La ciudad verde Universidad Eafit	9
	Elkin Pérez Corporación <i>Con-vivamos</i>	Horácio Galeano Veeduría PUI-Centro-leste	Gustavo Cabrera Universidad de Antioquia	
	Jaime Echeverri Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia	Monica Villegas Conselho PLPP Comuna 8	Daniel Suarez Ciudadanos por el aire	
ESTADO	Juan Diego Lopera <i>Alcaldía de Medellín</i>	Cesar Hernández Gerente PUI- Nordeste	Daniel Carvalho Vereador de Medellín 2016- 2019 La ciudad verde	9
	María Victoria Bravo PEMAM	Alonso Salazar Prefeito de Medellín 2004-2007	Gloria Ramírez AMVA	
	Rubén Fernández <i>Consejería</i>	Clara Restrepo Secretaria <i>Alcaldía de Medellín</i>	María del Pilar Restrepo Subdirectora AMVA	
TOTAL	6	6	6	18

Fonte: O autor

No total, realizaram-se 18 entrevistas: 9 com integrantes da sociedade organizada e 9 do Estado, durante 3 períodos: janeiro de 2018, junho-julho 2018, julho 2019, nos quais o investigador esteve em Medellín. Conseguiu-se atingir o tamanho da amostra de 18 pessoas, a cota de 6 elementos, e a proporção de 50% determinada para cada nível de classificação: sociedade e Estado.

Esta classificação foi feita com o objetivo de atingir os critérios da amostra. Como se evidencia na tese, todos os sujeitos, de uma ou outra forma, fizeram referência a um ou aos outros dois períodos analisados, e, em alguns casos, os sujeitos num período cumpriam o critério para serem classificados como parte da sociedade civil, assim como no período seguinte, como parte do Estado, como é o caso de Alonso Salazar³ e Clara Restrepo, nos períodos 1990-2000 e 2001-2015, respectivamente. Especificamente Daniel Carvalho, no período 2016-2019, é vereador de Medellín e pertence ao coletivo *La Ciudad Verde*. Em todos estes casos, o pesquisador empregou os critérios da amostragem, bem como a temática do

³ Alonso Salazar constitui uma fonte oral a partir de sua experiência como pesquisador, escritor, servidor público e prefeito de Medellín. A propósito, um dos seus livros faz parte das referências bibliográficas.

capítulo para definir em qual período e em qual nível de classificação – Estado ou sociedade – era mais representativo o depoimento do sujeito.

No sentido de definir as pessoas, foi utilizada a técnica de bola de neve, segundo a qual o pesquisador define um primeiro grupo de pessoas que cumprem os critérios da classificação, de proporção e das cotas. As entrevistas realizadas a este primeiro grupo de pessoas permitem identificar outras pessoas que também cumprem com os critérios para fazer parte da amostra.

O contato inicial foi realizado por diferentes meios: telefônico, redes sociais (Facebook e Twitter) e e-mail. As entrevistas foram agendadas em 3 períodos: janeiro de 2018, junho-julho 2018, julho 2019. No primeiro período, janeiro de 2018, prévio ao exame de qualificação, foram entrevistados 2 sujeitos, um da sociedade civil e outro do Estado, os quais contribuíram na definição do seguinte grupo de entrevistados. Após a aprovação do exame de qualificação, foi realizado o grande grupo de 13 entrevistas no período junho-julho 2018. Desta forma, foi possível definir com precisão os últimos 3 sujeitos que faltavam para completar a amostra, de tal forma que ajudassem a preencher os vazios de informação identificados.

O instrumento empregado para obter a informação por parte da fonte oral foi a entrevista semiestruturada, através de um diálogo que busca coletar dados a partir de um roteiro de perguntas abertas, que podem ser reformuladas ou complementadas com outras durante a interação com a pessoa: “a aplicação dos roteiros nas entrevistas não é feita de forma rígida, uma vez que muitas questões vão surgindo naturalmente no discurso do depoente no transcurso da entrevista e, essas, às vezes, nos suscitam outras” (FREITAS, 2006, p.89). Assim, o depoente introduz importantes questões não previstas, o que contribui para o enriquecimento da pesquisa. Neste sentido: “o conteúdo das fontes orais, por outro lado, depende largamente do que os entrevistadores põem em termos das questões, diálogos e relações pessoais” (PORTELLI, 1997, p.35). Foram elaborados 3 formatos de entrevista, um para cada período correspondente aos Capítulos 2, 3 e 4: (1990-2000), (2001-2015), e (2016-2019), os quais constituem o Apêndice 1.

A entrevista é concebida como uma troca de experiências na qual, através da memória do sujeito, esta informação se transforma em dados relevantes para o pesquisador. Para a realização das entrevistas, foi de grande utilidade o conhecimento do pesquisador na aplicação deste instrumento, alicerçado em sua experiência laboral de mais de um ano numa empresa de pesquisa de mercado qualitativa, com sede em Medellín, que realiza estudos de consultoria com base na etnografia, principalmente a partir de entrevistas. Nesta lógica, a experiência permitiu conduzir as entrevistas com solvência, não estando isento das dificuldades inerentes a este tipo de trabalho.

O dia, hora e local das entrevistas foram determinados pelos entrevistados, com o propósito de se inserir no cotidiano dos sujeitos. Portanto, grande parte das pessoas foram entrevistadas no espaço que determina sua inclusão na pesquisa, como, por exemplo, nas sedes das organizações, no campus das universidades, no espaço público, em cafés, nos escritórios das entidades do Estado, e, em poucos casos, em suas residências.

A duração da entrevista foi acordada previamente com o entrevistado em, no máximo uma (1) hora, para haver a clareza da disponibilidade de tempo necessária, o que permitiu desenvolver em extenso o roteiro da entrevista.

O registro da informação oral foi feito por meio de uma gravação de áudio da entrevista, e, em seguida, foi realizada uma transcrição dos trechos mais importantes, os quais foram inclusos e analisados no corpo do texto da tese, antecidos com o nome da pessoa em negrito e a citação sempre em letra cursiva, entre aspas e fora do parágrafo, para diferenciá-las da informação bibliográfica e documental.

Após a conclusão da entrevista, todos os entrevistados assinaram um termo de Cessão Gratuita de direitos de depoimento oral da UEPG (Anexo 1).

A tese está estruturada da seguinte forma:

No **Capítulo 1 – A PRODUÇÃO SOCIAL DO DIREITO À CIDADE NA SOCIEDADE URBANA DE RISCO**, se faz um movimento indutivo, no caminho da realidade concreta e sensível para o abstrato, por meio da construção da categoria fundamental de análise, o direito à cidade. Metodologicamente, será feita uma revisão bibliográfica com vistas a uma análise das categorias, desde o geral, a produção do espaço urbano, a partir de Lefebvre (2013), Santos (1988), Soja (2008), passando pelo particular, a cidadania segundo autores como Marshall (1967), Carvalho (2002), até se chegar ao singular, o direito à cidade em Lefebvre (2011), Harvey (2014) e Borja (2000), entre outros autores.

No **Capítulo 2 – A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE EM MEDELLÍN NA DÉCADA DE 1990**, tem início o movimento dedutivo de retorno à realidade por meio do estudo do devir das categorias de cidadania e de direito à cidade em Medellín, primeiramente de forma contextual, através da história da cidade até 1990; em segundo de forma principal, no período 1990-2000. Metodologicamente, além do apoio em revisão bibliográfica, se faz a análise documental do *Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana*, 2015 (PEMAM, 1997, 1998), entre outros documentos. Finalmente, são realizadas as entrevistas com três (3) integrantes da sociedade organizada e três (3) do Estado neste período (Quadro 1).

No **Capítulo 3 – A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE EM MEDELLÍN NO PERÍODO 2001-2015**, continua o movimento dedutivo de retorno à realidade por meio do estudo do devir das categorias de cidadania e de direito à cidade em Medellín no período 2001-2015. Metodologicamente, além do apoio em revisão bibliográfica, se faz análise documental de *Transformación de una ciudad. Modelo de Buen Gobierno y Desarrollo Social Integral* (ALCALDÍA DE MEDELLÍN; BID, 2009), entre outros documentos. Finalmente, são realizadas as entrevistas com três (3) integrantes da sociedade organizada, três (3) do Estado neste período (Quadro 1). Desta forma, a análise dialética chega de novo à realidade concreta e pensada que permite retomar de novo a contradição que deu origem a esta investigação.

No **Capítulo 4 – O SURGIMENTO DA AMEAÇA RELACIONADA COM A POLUIÇÃO ATMOSFÉRICA NO VALE DE ABURRÁ**, de volta à realidade e assim à contradição analisada na Introdução; o movimento do pensamento indutivo e dedutivo, realizados nos capítulos 1, 2 e 3, se reencontra com a realidade concreta, a partir do qual é possível pensar novamente o objeto de estudo. Metodologicamente, além do apoio em revisão bibliográfica, se faz análise documental do *Plan Integral de Gestión de la Calidad del Aire del Valle de Aburrá* (PIGECA, 2017), entre outros documentos. Finalmente, são realizadas as entrevistas com três (3) integrantes da sociedade organizada e três (3) do Estado neste período (Quadro 1).

No **Capítulo 5 – A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE EM MEDELLÍN E O VALE DE ABURRÁ: DO DESENVOLVIMENTO URBANO À GESTÃO DO RISCO**, sob uma perspectiva dialética, se faz uma análise das contradições dos processos analisados na tese e que dão forma à contradição a partir da qual surge esta pesquisa. Estabelece-se uma relação entre estes processos para se encontrar a superação à contradição, através de uma análise em geral da práxis, tanto desde as estratégias do Estado como desde as práticas políticas de participação da sociedade organizada.

CAPÍTULO 1

A PRODUÇÃO SOCIAL DO DIREITO À CIDADE NA SOCIEDADE URBANA DE RISCO

Este capítulo contempla um movimento indutivo por meio da construção do referencial teórico da tese, com base na categoria principal de análise – o direito à cidade. Para tanto, está dividido em cinco partes. Nas primeiras três partes, aborda-se o conceito *direito à cidade*, o qual está composto por dois termos: direito e cidade. Propõe-se, então, fazer uma inversão destes termos, para logo definir a categoria em conjunto. Assim:

1.1 A produção social do espaço urbano na modernidade

1.2 A produção dos direitos da cidadania na sociedade capitalista

1.3 A produção do direito à cidade na sociedade industrial

Na sequência, se faz uma definição da sociedade capitalista a partir da crise da razão da modernidade que, com as consequências do processo de produção industrial, colocou em evidência o surgimento da problemática ambiental com relação ao risco em:

1.4 A produção do risco no espaço urbano da sociedade industrial

Finalmente, são analisados os movimentos sociais no processo de construção do direito à cidade com relação ao risco, na sociedade organizada ao redor do modo de produção industrial, em:

1.5 Os ativismos ambientais urbanos na produção do direito à cidade na sociedade urbana de risco

1.1 A PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO URBANO NA MODERNIDADE

A cidade é um espaço, e nesse sentido é uma mediação na relação dialética do sujeito em sociedade com a natureza, um processo de produção social no qual o espaço é apropriado pela sociedade e posteriormente dominado por uma parte dela. No começo do Neolítico grupos de pessoas nômadas organizadas ao redor da caça e a coleta começaram um processo de sedentarização a partir do desenvolvimento simultâneo de duas revoluções que inauguraram a relação entre o campo e a cidade: a 1ª Revolução Urbana e a Revolução Agrícola. A começar pelo domínio sobre o território e todos e tudo aquilo presente aí, na Antiguidade, com o surgimento da escritura, surge também o Estado, aparecendo as cidades-Estado na 2ª Revolução Urbana. No início da época Moderna, se desenvolve a 3ª Revolução Urbana de forma simultânea à Revolução Industrial, desta vez ambas aconteceram no mesmo espaço, a cidade. Na modernidade, surge o modo de produção capitalista a partir do processo de industrialização

e, simultaneamente, de urbanização. Neste sentido, a cidade industrial é uma mediação da relação do sujeito em sociedade com a natureza, da sociedade que se apropria deste espaço político com o Estado que o domina, e no capitalismo da relação capital-trabalho.

1.1.1 A produção social da cidade como espaço político

O conceito de espaço tem tido uma longa elaboração filosófica, considerado geralmente como uma categoria a mais na razão lógica de Aristóteles, ou mesmo um a priori que dispõe os fenômenos sensíveis na razão analítica de Descartes, isto é, como uma coisa mental. Em conformidade com esta concepção, o espaço estaria vazio antes de ser ocupado pelo indivíduo: “la noción de un espacio en principio vacío, después llenado por una vida social y modificado por ella, descansa en la hipótesis de una «pureza» inicial, identificable como «naturaleza», como punto cero de la realidad humana” (LEFEBVRE, 2013, p.236). O esquema cartesiano, segundo o qual o espaço como *res extensa* é objeto do pensamento do sujeito, *res cogitans*, tem se convertido na modernidade em sentido comum e mesmo em cultura geral até a atualidade.

Lefebvre (2013), no entanto, propõe uma análise dialética materialista sobre o espaço. Partindo do conceito da práxis apontado na introdução, este autor apresenta a teoria da produção do espaço como resultado do processo de movimento do pensamento ao redor da questão urbana plasmado em seis livros: *O direito à cidade*, publicado em 1968; *Do rural ao urbano*, em 1970; *A revolução urbana*, em 1970; *O pensamento marxista e a cidade* (traduzido no Brasil como *A cidade do capital*), em 1972; *Espaço e política (O direito à cidade II)*, em 1973; e, *A produção do espaço* em 1974. Neste último, compila e desenvolve as ideias esboçadas nos textos anteriores, apresenta a proposição central de sua teoria: o espaço (social) é um produto (social). Numa relação dialética, o corpo humano produz o espaço e se produz no espaço. Assim: “cada cuerpo vivo es un espacio y tiene su espacio: se produce en el espacio y al mismo tiempo produce ese espacio” (LEFEBVRE, 2013, p.218).

O corpo humano, igualmente ao corpo dos outros animais, ordena seu dispositivo sensorial a partir dos três comportamentos do corpo animal: o nutritivo no nível fisiológico, o afetivo nos níveis técnico e social, mas se diferencia dos animais por sua capacidade para intelectualizar suas sensações num nível superior, o figurativo, no qual realiza a apropriação espaço-temporal. Assim, pelo movimento – que é o desdobramento das energias disponíveis do corpo vivo – se realiza a apropriação através da percepção sensorial das formas do espaço a um certo ritmo corporal. Neste sentido o tempo se distingue, mas não se separa do espaço. Esta

unidade espaço-tempo constitui dialeticamente o ser humano, que em seu desenvolvimento realiza a separação desta unidade socialmente. Desta forma, o corpo desenvolve um comportamento estético que faz indivíduo ao ser humano, e o identifica com o grupo étnico, através da exteriorização daquele que, em grupo, se torna um sujeito.

O sujeito é uma categoria que faz referência à ação individual e coletiva através da qual se transformam os atores sociais em agentes de seu espaço, de seu tempo, de sua identidade (GOHN, 2010). Este sujeito é reconhecido – objetivamente – e reconhece-se – subjetivamente – como membro de um grupo social e se constitui no processo histórico de interação com outros sujeitos, em instituições particulares e públicas. Deste modo, o sujeito em sociedade produz seu próprio tempo, como produz também seu próprio espaço, com um estilo étnico de apropriação da natureza, sua cultura (LEROI-GOURHAN, 1971).

Marx e Engels (2001, p.10) referem que os sujeitos reunidos em grupo “começam a se distinguir dos animais logo que começam a produzir seus meios de existência”. Produzir é uma dinâmica de apropriação da natureza por parte do sujeito dentro de uma forma social e mediante ela. Os autores (2001, p.11) ponderam que a produção “só aparece com o aumento da população. Esta pressupõe, por sua vez, o intercâmbio dos indivíduos entre si. A forma desses intercâmbios se acha por sua vez, condicionada pela produção”. Com efeito, quando o sujeito em sociedade transforma o espaço natural através da técnica, produz um espaço social, e, irreversivelmente, no transcurso do tempo, se separa dialeticamente da natureza, constituindo uma relação de submissão que, especialmente na modernidade, tem se aprofundado de diferentes formas.

Anuncia Lefebvre (2013) que o espaço é um intermediário: um meio e uma mediação, como expressão histórica “das relações que o homem edificou com a natureza e conseqüentemente das relações sociais daí decorrentes” (PONTES, 1997, p.78). A partir daí, o espaço se constituiu no suporte material do conjunto de relações sociais, um produto social diferente por isto dos outros produtos. Assim, para Santos (1988, p.10): “o espaço não é nem uma coisa, nem um sistema de coisas, senão uma realidade relacional: coisas e relações juntas”.

Para Marx e Engels (2001), a produção consiste na disposição de uma série de atos sucessivos que procuram um certo objetivo, o objeto a produzir, portanto numa atividade criadora. Neste sentido, segundo Lefebvre (2013) o ato de produzir, temporal e espacialmente compõe uma ordem de operações relacionadas, com resultados que coexistem. Desde o começo da atividade criadora se põem em movimento os elementos espaciais: o corpo como força de trabalho, as matérias primas da natureza e os meios de trabalho como os instrumentos desenvolvidos pela técnica (prática). Esta atividade é organizada mediante a atividade

intelectual (razão) que estabelece relações de ordem, isto é, de simultaneidade e de sincronia, entre os elementos da ação materialmente empreendida. A obtenção do fim é o efeito de ter utilizado o meio apto, a causa. Os meios adequados ao fim são somente os que produzem causalmente esse fim. Por isso, a sociedade humana, em qualquer estágio da história e espaço do planeta, está organizada ontologicamente ao redor do processo de produção que permita a satisfação das necessidades.

A partir de uma necessidade prática o processo de produção produz o produto, pelo qual se lhe outorga um valor, de uso. O indivíduo humano se produz por se mesmo, no decorrer de seu desenvolvimento histórico por meio da produção de relações com outros indivíduos: relações sociais. Em sociedade, após satisfazer a necessidade (valor de uso), os produtos da produção são intercambiados por outros, com o qual ganham um novo valor, de troca.

Marx (apud HARVEY, 1980, p.132) apresenta a ideia de que “um valor de uso tem valor somente em uso, e realiza-se no processo ‘de consumo’. Os valores de uso, conseqüentemente, ‘servem diretamente como meios de existência’” (HARVEY, 1980, p.133). Enquanto o valor de troca: “aparece à primeira vista como ‘relação quantitativa; a proporção pela qual valores de uso são trocados por outros’” Desta forma: “a criação de valor de troca reside no processo social de aplicação de trabalho socialmente necessário aos objetos da natureza para criar objetos materiais (mercadorias) apropriados para o consumo (uso) pelo homem” (HARVEY, 1980, p.161). Assim, todo produto tem um valor de uso e um valor de troca, que faz dela uma mercadoria dentro das relações sociais.

Tudo isto em conjunto constitui o modo de produção na medida que contribui à produção e reprodução da vida real. O que os sujeitos são: “coincide, pois, com sua produção, isto é, tanto com o que eles produzem quanto com a maneira como produzem. O que os indivíduos são depende, portanto, das condições materiais da sua produção” (MARX, ENGELS, 2001, p.11). Os sujeitos: “desenvolvendo sua produção material e suas relações materiais, transformam, com a realidade que lhes é própria, seu pensamento e os produtos do seu pensamento. Não é a consciência que determina a vida, mas a vida que determina a consciência” (MARX; ENGELS, 2001, p.20). Assim, a produção envolve a reprodução da população, por uma parte, mas também dos meios materiais e instrumentais, que precisam, em conjunto, do modo de produção para reproduzir as relações sociais.

Para Santos (1988, p.22), a produção do espaço é: “resultado da ação dos homens agindo sobre o próprio espaço, através dos objetos, naturais e artificiais”. Então, o espaço social é um produto social, sim, mas não é um produto qualquer, pois engloba as coisas produzidas e suas relações de reprodução. Sobre o espaço, sustenta Castells (2000, p.181) que “é um produto

material em relação com outros elementos materiais – entre outros, os homens, que entram também em relações sociais determinadas, que dão ao espaço (bem como aos outros elementos da combinação) uma forma, uma função, uma significação social”. O conceito de espaço social se desenvolve a partir da ideia de produção, ao mesmo tempo em que este último se amplia a partir do primeiro num movimento espiral, na medida em que o espaço social é um produto e que todo produto ocupa um espaço e circula por ele, estabelecendo diferentes relações sociais.

Nas palavras de Lefebvre (2013, p.141), o espaço é um: “producto que se utiliza, que se consume, es también medio de producción: redes de cambio, flujos de materias primas y de energías que configuran el espacio y que son determinados por él”. Consubstanciando-se a esta definição dialética do espaço, como produto e produtor da relação entre o sujeito em sociedade e a natureza, para Santos (1988, p.10) o espaço é considerado como:

um conjunto indissociável de que participam, de um lado, certo arranjo de objetos geográficos, objetos naturais e objetos sociais, e, de outro, a vida que os preenche e os anima, seja a sociedade em movimento. O conteúdo (da sociedade) não é independente, da forma (os objetos geográficos), e cada forma encerra uma fração do conteúdo. O espaço, por conseguinte, é isto: um conjunto de formas contendo cada qual frações da sociedade em movimento.

Tendo em conta esta definição, o espaço como conjunto do conteúdo social e as formas espaciais determinam duas dinâmicas através do tempo: o processo de agrupação de pessoas (conteúdo) num ponto específico, ou ao redor deste, bem como a acumulação de coisas materiais (formas) nesse lugar. Este processo original de acumulação está relacionado com a dominação dos meios de produção, entre eles o mais importante de todos: o espaço. Neste sentido, o espaço social emerge em toda sua diversidade com a concentração da diferença, ao reunir todos e tudo o que existe no espaço.

A ação do sujeito em sociedade sobre a natureza pode desdobrar-se num processo de apropriação e/ou dominação. A apropriação é inerente ao processo de produção do espaço, enquanto a dominação é a consequência das operações técnicas desenvolvidas pela sociedade sobre a natureza, para submetê-la. Lefebvre (2013, p.213) anuncia: “podemos decir que el grupo se apropia de un espacio natural modificado para servir a sus necesidades y posibilidades. La posesión (propiedad) sólo fue una condición y lo más a menudo una desviación de esta actividad «apropiativa»”. No processo de produção do espaço social, depois da apropriação inicial, emergiu dialeticamente seu contrário, a dominação, através de um desvio, a propriedade.

Nesse sentido, “lo que caracteriza a la propiedad (privada), a la posición en el espacio de la ciudad, de la nación, del Estado-nación, es la frontera cerrada” (LEFEBVRE, 2013,

p.224), que delimita e permite exercer o domínio sobre o espaço. Dominar significa a liberdade de tomar decisões de fazer, ou não fazer, alguma coisa sobre o dominado. Desta forma, “al dominar el espacio (literalmente, al someterlo al dominium), el principio de propiedad ponía fin a la contemplación de la naturaleza, del Cosmos o del Mundo, para mostrar la vida de la acción dominadora” (LEFEBVRE, 2013, p.293). No transcurso do tempo, a apropriação do espaço foi ultrapassada pela dominação dele, e assim também dos elementos presentes ali: os materiais, os corpos (pessoas e animais) e seus instrumentos.

No começo do Neolítico, grupos de pessoas nômadas organizadas ao redor da caça e a coleta começaram um processo de sedentarização, ao se localizar num mesmo espaço por mais tempo, a partir do desenvolvimento simultâneo de duas revoluções que inauguraram a relação entre o campo e a cidade: a Revolução Agrícola e a 1ª Revolução Urbana. Soja (2008) sustenta ser possível identificar quatro processos de revolução urbana que serão analisados ao longo deste texto. Quando os grupos de caçadores-coletores começaram a ficar em alguns lugares, criaram os primeiros assentamentos permanentes, acelerando os processos que desencadearam o desenvolvimento das técnicas da agricultura em grande escala, e a domesticação de animais. Além do quê, o desenvolvimento social da técnica das armas permitia persuadir de uma guerra e estabelecer uma relação de submissão, ou de cooperação, de uma parte da sociedade, ou permitia exercer a violência sobre esta.

Nessa direção, se desenvolveu um processo de revolução agrícola de forma simultânea à aparição e proliferação de pequenas aldeias comunicadas por meio de redes de intercâmbios. Desde seu nascimento, o fenômeno urbano define-se dialeticamente em contraposição ao rural, haja vista a divisão do trabalho no modo de produção econômico, em que a cidade assume o trabalho intelectual e o mercado como forma de intercâmbio e distribuição, enquanto o campo desenvolve o trabalho material, a produção.

Sobre isso, pondera Lefebvre (2001, p.86): “como a terra na qual ela se apoia, a cidade é um espaço, um intermediário, uma mediação, um meio, o mais vasto dos meios, o mais importante. A transformação da natureza e da terra implica um outro lugar, um outro ambiente: a cidade”. E, ainda, na concepção de Soja (2008, p.39), o espaço urbano é:

un complejo de «prácticas espaciales» materializadas, que trabajan en forma conjunta para producir y reproducir las formas concretas y los patrones específicos del urbanismo como forma de vida. Aquí el espacio urbano es percibido física y empíricamente como forma y proceso.

Na sua relação com o conteúdo de seus processos sociais, a forma urbana suscita uma contradição (dialética): “as diferenças que emergem e se instauram no espaço não provêm do

espaço enquanto tal, mas do que nele se instala, reunido, confrontado pela/na realidade urbana” (LEFEBVRE, 2002, p.112). Neste sentido: “enquanto mediação, a cidade também é o local onde as contradições da sociedade considerada se manifestam, como, por exemplo, aquelas entre o poder político e os diferentes grupos sobre os quais esse poder se estabelece” (LEFEBVRE, 2008, p.82). Assim, a cidade como espaço é um produto social: conjunto do conteúdo do processo social de agrupação de pessoas; e da dinâmica de acumulação material que foi dando forma a este espaço.

Identificado o domínio sobre o espaço urbano e rural, e todo o presente ali, segundo estas primeiras formas de organização, surgiu a necessidade de administrar as diferentes relações sociais, o que posteriormente vai se materializar no Estado através de um governo. Por conseguinte, como forma de organização do poder de uma parte da sociedade, que lhe permite continuar o domínio, de origem violenta ou não, por outros meios, surge a política, e logo institucionalmente o Estado. Assim, a dominação do espaço remete ao surgimento do poder político como forma central de organização na tomada de decisões dentro da sociedade, para dominar, segundo suas capacidades, o espaço, e as outras partes da sociedade que também o ocupam. Souza (2005, p.45) afirma que na cidade surgem as primeiras:

formas centralizadas e hierárquicas de exercício do poder; e, com efeito, foi justamente a formação de sistemas de dominação, com monarcas e seus exércitos, que permitiu, ao lado das inovações técnicas, uma crescente extração de excedente alimentar, sobre o fundamento da opressão dos produtores diretos.

A 2ª Revolução Urbana também está relacionada com: “la invención de la escritura (y, por lo tanto, el comienzo de la «historia» documentada) y el desarrollo de una forma particular de gubernamentalidad urbana denominada ciudad-estado o polis, en su posterior elaboración griega” (SOJA, 2008, p.32). A divisão do trabalho entre a cidade e o campo, e nestes espaços dentro dos diferentes grupos sociais, se aprofundou com o desenvolvimento do Estado e a necessidade de produzir mais excedentes econômicos. Desta forma, a relação apropriação-dominação entre o sujeito em sociedade e a natureza tem determinado – e determina ainda –, através da história, o surgimento de diferentes relações sociais, a exemplo da relação política que se estabelece entre a sociedade que se apropria do espaço e o Estado que o domina.

Resumindo, o sujeito se move na natureza estabelecendo desde o início uma relação dialética com esta. Assim, como uma mediação entre o sujeito em sociedade e a natureza através das relações sociais, se produz o espaço social que, historicamente, pode-se localizar com a transição de grupos de caçadores-coletores, que eram nômades, e seu assentamento nos espaços

sociais produzidos pelas primeiras revoluções – a urbana e a agrícola – que deram origem à relação campo-cidade. Neste processo de produção, a sociedade se apropria do espaço e imediatamente o domina, a partir das relações de poder dos diferentes grupos dentro desta. Outrossim, associado a um espaço dominado por um grupo, emerge o poder político do Estado, o qual vai configurar uma relação dialética com o resto da sociedade daí em diante até a atualidade.

Marx e Engels (2001, p.85) afirmam que: “as condições da dominação de uma classe determinada da sociedade; o poder social dessa classe, decorrendo do que ela possui, encontra regularmente sua expressão prática sob forma idealista no tipo de Estado peculiar a cada época”. Neste aspecto, os autores afirmam que a história da sociedade é a história da luta de classes, em outras palavras, do conflito constante entre uma parte da sociedade e outra, entre dominantes e dominados. A dominação, por parte do Estado, do espaço apropriado pela sociedade conduz a uma contradição nesta relação política que produz o espaço político.

O poder político no es per se productor del espacio, pero lo reproduce en tanto que lugar y medio de la reproducción de las relaciones sociales (que le son confiadas). En el espacio del poder, el poder no aparece como tal, sino que se disimula bajo la denominada «organización del espacio». (LEFEBVRE, 2013, p.356)

Com vistas a organizar este espaço político, o Estado busca homogeneizar as contradições sociais desenvolvidas no transcurso do tempo, através do uso da violência, que lhe permite exercer o domínio sobre a sociedade, e, neste seguimento, delimitar seu próprio território. O Estado nasce da violência, ou da possibilidade de exercê-la, e o poder estatal depende desta possibilidade sobre um espaço e tudo o que ali estiver presente. Desta forma, o Estado exerce a soberania sobre o território delimitado: “en este espacio se constituye pues esa «entidad» ficticia y real, abstracta y concreta, el Estado, que no reconoce otros límites sino los que proceden de las relaciones de fuerza” (LEFEBVRE, 2013, p.317).

Sob esta perspectiva, se define de forma ampla a cultura política como um conjunto de práticas políticas desenvolvidas pelo sujeito, individual e/ou coletivamente, através do comportamento ético e estético determinado pelo estilo étnico de cada grupo social. A partir destas práticas políticas, os sujeitos individuais e coletivos estabelecem uma relação com as instituições particulares e públicas, principalmente com o Estado, através da história.

Historicamente, então, na modernidade surge o Estado-nação a partir da união de três elementos: um território ocupado por uma população, a nação, com uma forma de organização do poder político soberano. Isto é, a unidade entre: a organização do poder político do Estado;

a partir da legitimidade outorgada pela população agrupada sob a ideia de nação, para poder exercer a soberania sobre o território.

1.1.2 A produção capitalista do espaço urbano

Berman (1989) reflete que a transição da idade média à época moderna inicia um processo histórico por meio do qual o sujeito se apropria de sua natureza e, a partir daí, configura a constante transformação – dele e desta – ao fazer uso da sua razão, e de seu corpo, emancipando-se das formas tradicionais de dominação nas sociedades pré-modernas. A modernização constitui um processo de construção de indivíduos para transformar o mundo, através da acumulação do conhecimento, que impulsionou a especialização das técnicas de produção e o desenvolvimento tecnológico.

Na modernidade, surgem as ideias de Hobbes, Locke e Rousseau, entre outros, a partir da teoria do direito natural, ou jusnaturalismo, que defende os hipotéticos direitos com base na natureza humana. Segundo esta teoria, o sujeito que, depois de apropriar, consegue dominar a natureza, tem direitos sobre esta, isto é, tem direitos naturais sobre este espaço delimitado pelo domínio, e junto com outras pessoas que têm os mesmos direitos, tem liberdade natural, definida como o comportamento do indivíduo humano que tem a capacidade de fazer, ou não fazer, para que as coisas sejam realizadas segundo seus interesses, sem que ninguém se imponha. Desta forma, os indivíduos teriam a liberdade natural de concertar normas de conduta racionais entre eles, sem interferência nenhuma, para superar esse estado de natureza, e assim obter a liberdade civil, que é garantida pelo Estado.

Hobbes (2001) sustenta que a sociedade civil organiza o Estado para superar o estado de natureza, por meio da segurança da vida privada dos indivíduos. De acordo com Locke (2006), os sujeitos se reúnem nessa sociedade política, originando e legitimando o poder político do Estado, com base na vontade expressada no pacto feito entre os indivíduos de instituir o uso da violência para procurar como objetivo a proteção da liberdade, e, então, de seus interesses individuais, entre os quais a propriedade, um dos direitos que considera natural, como produto do domínio da natureza por parte do sujeito, e assim, anterior ao Estado.

À vista disso, este autor apresenta a propriedade como parte do âmbito da liberdade do indivíduo de dominar a natureza, que lhe outorgaria um direito natural sobre o espaço dominado. Logo, uma vez reconhecida pelo Estado moderno como parte do âmbito da liberdade, a propriedade privada estabelece um direito de pertença exclusiva sobre um espaço, esteja, ou não, sendo usado. O direito de propriedade privada pressupõe, portanto, um vínculo

social entre o possuído e uma pessoa, definida pelo Estado como sujeito jurídico, que é o proprietário e que pode dispor com liberdade de sua propriedade. Na defesa da liberdade individual, e com isto da propriedade privada, se encontra a origem do Estado liberal na prática.

Na concepção de Rousseau (2001), a sociedade e, por conseguinte, o Estado se fundam no critério de igualdade. Ele defende a vontade do indivíduo, que, organizado em sociedade, declara sua soberania através de um pacto feito entre indivíduos iguais, um contrato social, que legitima o poder do Estado para assegurar a liberdade. Além da liberdade, este Estado se baseia também, teoricamente, na ideia de igualdade.

O Estado liberal nasce no seio da sociedade burguesa, na qual a liberdade política só pertencia a quem tinha a propriedade privada sobre um espaço dominado. Esta liberdade política seria garantida, segundo as ideias de Montesquieu (2000), pela separação do Estado em três poderes: o executivo, o judiciário, e o legislativo. Com essa separação, na modernidade, a representação ganha uma nova dimensão dentro da democracia, a qual vai acompanhar a formação e consolidação dos Estados daí em diante. Assim: “este Estado não é outra coisa senão a forma de organização que os burgueses dão a si mesmos por necessidade, para garantir reciprocamente sua propriedade e os seus interesses” (MARX; ENGELS, 2001, p.74), e sua liberdade individual e coletiva. A sociedade burguesa se configura na prática na divisão entre proprietários e não-proprietários, o que faz dela uma sociedade desigual, com o qual não se cumpre o pressuposto teórico de igualdade.

Em sentido contrário, para Hegel (1997) o Estado é a síntese, a universalidade ética, o espírito absoluto que cria a sociedade, que se constitui na esfera onde impera a razão, o interesse coletivo, e não o particular da classe burguesa, como ocorre no Estado liberal. Hegel (1997) estabelece a relação Estado-sociedade ao definir o Estado como universalidade ética ao redor dos interesses coletivos, e logo a sociedade civil como esfera dos particulares. Marx (2014) parte desta análise dialética feita por Hegel, mas a inverte, centrando na sociedade civil a origem e a legitimidade do Estado, e não ao contrário.

Engels (1984, p.191) retomou esta crítica de Marx a Hegel e identificou na sociedade a origem do Estado:

o Estado não é pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco é ‘a realidade da idéia moral’, nem ‘a imagem e a realidade da razão’, como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento.

O poder político aparentemente superior à sociedade: “chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ‘ordem’. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado” (ENGELS, 1984, p.191). Assim, o Estado que é produto das relações sociais, especificamente das relações políticas, é também, geralmente: “o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante” (ENGELS, 1984, p.193).

Marx e Engels (2001), na análise materialista do Estado como expressão da sociedade, fazem uma análise dialética desta relação política como uma dinâmica de mútuas determinações, que na sociedade burguesa está determinada pelas contradições da relação econômica entre o capital e o trabalho, manifestações modernas da propriedade privada que vão dar origem a partir do século XVIII, politicamente ao Estado de direito moderno e economicamente ao modo de produção capitalista pelo qual daqui em diante será chamada de sociedade capitalista.

Na sociedade capitalista, o espaço também é, dialeticamente, produto e produtor das relações sociais que dispõem sua reprodução. Nas considerações de Lefebvre (2013, p.56):

En tanto que producto, mediante interacción o retroacción, el espacio interviene en la producción misma: organización del trabajo productivo, transportes, flujos de materias primas y de energías, redes de distribución de los productos, etc. A su manera productiva y productora, el espacio entra en las relaciones de producción y en las fuerzas productivas (mejor o peor organizadas). Su concepto no puede, pues, aislarse y quedar estático. Se dialectiza: producto-productor, soporte de relaciones económicas y sociales.

A acumulação do domínio sobre os meios de produção, entre eles o espaço, é realizada pela classe capitalista, que têm a propriedade sobre estes, mas precisa da atividade produtiva da classe trabalhadora assalariada para completar o processo de produção, o que lhe outorga, em conjunto, o caráter social. Desta forma, se configura uma contradição na relação econômica entre a propriedade privada (domínio) dos meios de produção por parte dos capitalistas, e o caráter social (apropriação) do conjunto do processo de produção, que lhe imprime a atividade produtiva dos trabalhadores. Marx (1968, p.202) definiu o processo de trabalho como:

processo em que o ser humano, com sua própria ação impulsiona, regula e controla seu intercâmbio material com a natureza”) como sempre constituído por três elementos: “a atividade adequada a um fim, isto é, o próprio trabalho; a matéria a que se aplica o trabalho, o objeto de trabalho; os meios de trabalho, o instrumental de trabalho.

Sobre o capital, Marx e Engels (2005, p.52) o abordam como “um produto coletivo e só pode ser posto em movimento pelos esforços combinados de muitos membros da sociedade, em última instância pelos esforços combinados de todos os membros da sociedade”. Neste plano, o rasgo distintivo do modo de produção capitalista em relação aos outros modos de produção precedentes, o escravocrata e o feudalista, por nomear os mais relevantes historicamente em ocidente, é o caráter de mercadoria que adquire a força de trabalho como propriedade privada do trabalhador, a qual compra o capital com o salário. Deste modo, a relação capital-trabalho:

se baseia na ideia de que os trabalhadores têm direito de propriedade privada individualizada sobre a força de trabalho que fornecem para o capital na forma de mercadoria (uma mercadoria cujo valor de uso para o capital é ser capaz de produzir valor e mais-valor) e são “livres” para vender essa força de trabalho para quem quiserem. (HARVEY, 2016, p.100)

Assim sendo, a criação e reprodução do capital consiste na criação, por parte dos trabalhadores, de mais valor do que recebem. Desta forma os capitalistas se apropriam no mercado do valor incorporado, e têm a liberdade de acumulá-lo ou reproduzi-lo novamente. A mais-valia é: “aquela parte do valor total da produção que é a parte posta de lado depois que o capital constante (que inclui os meios de produção, matérias-primas e instrumentos de trabalho) e o capital variável (força de trabalho)” (HARVEY, 1980, p.192). No modo de produção capitalista, tanto o trabalho quanto o capital, em suas diferentes formas, fazem parte do âmbito da propriedade privada e são, portanto, mercadorias intercambiáveis.

No final do século XVIII, se inaugura formalmente o Estado de Direito Liberal, com as primeiras revoluções sociais modernas: a social, política e econômica na Inglaterra (Revolução Industrial, 1760), a de independência nos Estados Unidos da América (Guerra de Independência, 1783); e, finalmente, a social e política na França (Revolução Francesa, 1792) com a proclamação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, a partir das quais a legitimidade do poder do Estado esteve ligada à existência de um documento formal no qual estão expressos os direitos e deveres dos cidadãos, a constituição. Estas revoluções sociais:

marcaron el desarrollo de una nueva edad moderna de la democracia liberal expresada en la reclamación de libertad, igualdad, fraternidad y los derechos universales del «hombre». En gran medida, estas reclamaciones también constituían una reclamación explícita de mayores derechos para la ciudad, el espacio urbano y la ciudadanía. (SOJA, 2008, p.121)

Harvey (2005, p.83) orienta: “o Estado capitalista deve, necessariamente, amparar e aplicar um sistema legal que abrange conceitos de propriedade, indivíduo, igualdade, liberdade

e direito, correspondente às relações sociais de troca sob o capitalismo”. Ainda, que o Estado capitalista é um: “instrumento de dominação de classe, pois se organiza para sustentar a relação básica entre capital e trabalho” (HARVEY, 2005, p.84). Isto posto, o Estado é produto das relações de poder político e econômico, que através de determinadas instituições produzem e reproduzem relações sociais.

Na modernidade, com o surgimento histórico do Estado liberal, o poder político perdeu a capacidade de dominação que tinha antes sobre o processo de produção econômico, no qual também começou a intervir o capital, e assim o mercado. Neste sentido, no modo de produção capitalista o capital determina, segundo a lei da oferta e a procura no mercado, a tomada de decisão sobre a inversão que condiciona a reprodução do modo de produção, a diferença dos anteriores modos segundo os quais era desde o poder político que se tomavam as decisões sobre a produção e a distribuição do produzido globalmente pela sociedade, assentada sobre o território. Assim, a produção do espaço não é determinada unicamente pela relação do sujeito em sociedade-natureza, nem somente pela relação política Estado-sociedade, senão na modernidade, pela relação econômica capital-trabalho.

Schwab (2016) propõe quatro revoluções industriais que serão analisadas ao longo do texto. A 1ª Revolução Industrial durou pouco menos de um século, desde a segunda metade do século XVIII até a metade do XIX. A revolução na sociedade foi impulsada pela invenção da máquina, que funciona com energia fóssil produzida pelo vapor extraído do carvão vegetal, em substituição das formas tradicionais de energia utilizadas até então, como a animal e a hidráulica. Isto deu início à produção mecânica na agricultura e na indústria, de modo que as primeiras indústrias se localizaram nas áreas rurais, perto das fontes de água e de energia, das minas de carvão vegetal. Mais tarde, a implementação da máquina a vapor em trens e navios permitiu também a transformação da relação espaço-tempo.

Neste sentido, para Marx e Engels (2001), a inversão da relação campo-cidade faz parte das condições históricas que deram origem ao modo de produção capitalista, como produto da destruição das relações sociais provenientes do feudalismo na alta Idade Média, na Europa ocidental. Dessa forma, iniciou-se um processo de produção do espaço urbano por meio da agrupação do trabalho assalariado, e a acumulação do capital em suas diferentes formas, desde o final do século XVIII, com a Revolução Industrial na Inglaterra, e o começo do processo de industrialização no ocidente, durante o século XIX.

Soja (2008) expõe que a inserção das indústrias à grande escala no espaço urbano foi a principal causa da 3ª Revolução Urbana:

a partir de ese momento, comenzó a desarrollarse una relación completamente simbiótica y expansiva entre los procesos de urbanización e industrialización a una escala y con un alcance nunca antes vistos, muy similares a los efectos propulsores de las primeras ciudades en el desarrollo de la agricultura. Fue esta relación tan extraordinaria lo que definiría al capitalismo industrial como un modo de producción esencialmente urbano. (SOJA, 2008, p.124)

Por conseguinte, geraram-se as condições para a centralização de poder político e econômico que permitem consolidar o mercado como centro de domínio da cidade capitalista. Neste contexto, para Soja (2008), na 3ª Revolução Urbana, pela primeira vez na história a produção social se concentrou principalmente nas cidades, gerando além de uma transformação radical do tamanho e da organização interna do espaço urbano (forma), um processo mais geral de urbanização social (conteúdo). Reestruturou-se a relação entre o campo e a cidade a partir de uma nova ordem social, na qual o processo de produção do excedente social não estava apenas dominado pela cidade, senão também tinha lugar na própria cidade. Desta forma, a cidade que surgiu como o espaço da acumulação econômica do excedente da agricultura se constitui na modernidade no espaço de produção dos excedentes industriais, e, portanto, de acumulação de riquezas materiais e imateriais.

A acumulação do capital proveniente da industrialização determina dialeticamente um processo de urbanização através da migração do campo para a cidade, por parte de camponeses que chegaram para se concentrar como parte da classe trabalhadora neste espaço. O processo de produção do espaço urbano capitalista está determinado, então, pela forma espacial produzida pela acumulação de capital (imobiliário e mobiliário) e pelo conteúdo social produzido no processo de aglomeração da força de trabalho. Castells (2000, p.46) apresenta que o termo urbanização faz alusão, simultaneamente, à produção de: “formas espaciais específicas das sociedades humanas, caracterizadas pela concentração significativa das atividades e das populações num espaço restrito, bem como à existência e à difusão de um sistema cultural específico, a cultura urbana”.

Para Lefebvre (2011, p.16): “industrialização e urbanização, crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social. Os dois ‘aspectos’ deste processo, inseparáveis, têm uma unidade, e, no entanto, o processo é conflitante”. A cidade reúne todos os elementos de que precisa a indústria: “os trabalhadores, as vias de comunicação (canais, estradas de ferro, estradas), os transportes de matérias-primas, as máquinas e técnicas, o mercado, a bolsa. Daí, o crescimento surpreendentemente rápido das grandes cidades industriais” (LEFEBVRE, 2001, p.11). A cidade, como espaço, é o conjunto do processo de

agrupação de pessoas (urbanização), o conteúdo social; e a acumulação de capital (industrialização) que dá forma a este espaço na modernidade.

Nas palavras de Rolnik (2004, p.73): “o que aconteceu com as cidades quando passaram a abrigar as grandes indústrias foi, sem dúvida, uma revolução que alterou decididamente o caráter e a natureza da aglomeração urbana”. Este processo dialético de industrialização e urbanização será analisado na introdução à produção do espaço urbano do objeto desta tese, a cidade de Medellín, Colômbia, no século XX, que será apresentado no Capítulo 2.

A cidade como espaço social é uma mediação entre o sujeito em sociedade e a natureza, logo, como espaço dominado um intermediário entre a sociedade e o Estado, e na sociedade capitalista especificamente um meio de produção entre o capital e o trabalho. No capitalismo, o espaço urbano é um produto social que, além de ter um valor de uso para a sociedade urbana, que dele se apropria por meio de suas relações sociais com o conteúdo, tem também um valor de troca político e econômico para o Estado e o capital, que dominam a forma espacial, o que faz da cidade uma mercadoria. Como produtora, a cidade reproduz o poder político e o poder econômico; em outras palavras, reproduz o capital, o que faz dela também uma empresa. Por conseguinte, a produção do espaço urbano a partir das relações Estado-sociedade e capital-trabalho determina a cidade como uma política do espaço e como um espaço político, pois: “o espaço é político. O espaço não é um objeto científico descartado pela ideologia ou pela política, ele sempre foi político e estratégico” (LEFEBVRE, 2008, p.61).

Até aqui se revisou a produção da cidade na modernidade como um produto social, especificamente como espaço político sob o modo de produção capitalista, no qual tem um valor de uso para a sociedade e um valor de troca político e econômico para o Estado e o capital que buscam a reprodução do poder político e do capital.

1.2 A PRODUÇÃO DOS DIREITOS DA CIDADANIA NA SOCIEDADE CAPITALISTA

O direito na modernidade surge como uma mediação da relação da sociedade burguesa com o nascente Estado de direito. Na 1ª geração de direitos, surgem primeiro os direitos civis no século XVIII, relacionados à liberdade individual, e logo, mesmo de forma quase simultânea, os direitos políticos no século XIX relacionados à liberdade coletiva, principalmente para a parte dominante da sociedade, a burguesia, e logo o capital.

Isto fez surgir a luta, por parte dos trabalhadores, pela ampliação da igualdade política formal em relação à liberdade coletiva, e em alguns casos esta ampliação por parte do Estado

dentro de regimes democráticos. Surge a 2ª geração, os direitos sociais, econômicos e culturais no século XX, como mediação na diminuição da desigualdade social real na relação capital-trabalho. Emerge, então, o conceito de Estado de bem-estar como dever no tocante a estes direitos nos países em processo de industrialização e, portanto, de urbanização. Estes dois processos se desenvolvem, principalmente, no começo da segunda metade deste século, quando surge a 3ª geração – os direitos coletivos relacionados com as condições para o exercício dos direitos anteriores. Ao longo do século XX, o Estado desenvolveu um processo institucional por meio do qual começou a produzir políticas públicas para responder a este conjunto de direitos construídos historicamente, na relação com a sociedade capitalista, sob a categoria de cidadania.

1.2.1 A produção dos direitos civis, políticos, sociais e coletivos

O direito é uma forma de controle normativa da conduta humana com o objetivo de fazer possível a coexistência. A norma jurídica impõe obrigações a um sujeito e concede faculdades a outro, de modo que o dever jurídico sempre é o correlato de um direito subjetivo. As liberdades individuais e coletivos da sociedade se configuram a partir de uma relação de direito negativo, enquanto as obrigações, por parte do Estado, se configuram a partir de uma relação de direito positivo.

Hans Kelsen (apud GAVIRIA, 2017) concebe o direito positivo como um conjunto de normas reguladoras da coação, as quais só ganham o caráter de jurídicas se relacionarem um fato condicionante com um ato coativo. Neste sentido, o direito: “regula el empleo de la fuerza en las relaciones intersubjetivas; determina quiénes, en qué forma y bajo qué condiciones pueden (lícitamente) ejercitar contra otros la coacción” (apud GAVIRIA, 2017, p.43). O ordenamento jurídico implica e exige uma organização externa coativa, o poder judiciário que faz parte do Estado, encarregada de fazer o uso efetivo da força para obrigar o cumprimento da prescrição normativa ou para sancionar seu incumprimento. Com efeito,

la conducta prescrita es el deber jurídico, y su inobservancia, el hecho condicionante de un acto coactivo. Por eso es presupuesto indispensable que quien dicta la norma esté en posibilidad de ejercitar la coacción. En otros términos, que esté respaldado por el poder. (HANS KELSEN apud GAVIRIA, 2017, p.51)

Assim, a norma dentro do ordenamento jurídico caracteriza a conduta de pelo menos duas instâncias, a de aquela contra quem se dirige o ato coativo, e a do aparato compulsivo que o deve realizar. Desta forma, o direito é o conjunto de normas de conduta de caráter bilateral

imperativa-atributiva, que regulam as relações sociais, as quais podem ser impostas coercitivamente pelo Estado ao impor obrigações e ao atribuir faculdades (GAVIRIA, 2017).

No Estado de Direito moderno as pessoas ostentam o *status* de cidadãos como mediação normativa entre o Estado e a sociedade. Desse modo, a origem e a legitimidade do ordenamento jurídico, e do poder do Estado, se expressa juridicamente na titularidade dos direitos que atribuem faculdades ao cidadão e, paralelamente, na imposição de deveres a esta instituição, e vice-versa. O direito subjetivo público consiste na possibilidade do cidadão, como titular do direito, de ter a faculdade de exigí-lo frente ao Estado, que, por sua vez, adquire o dever de prestá-lo. Desta forma, o direito cidadão a ter direitos afirma à pessoa como sujeito de direitos.

A história de cada sociedade, bem como o surgimento e a formação de cada Estado, determina a forma como os direitos têm se incluído nos diferentes ordenamentos jurídicos, em cada momento histórico. Em alguns casos, foi a sociedade, ou uma parte dela, que lutou pela conquista de seus direitos, e em outros casos foi o Estado, dominado por uma parte da sociedade, desde onde se outorgaram os direitos. Vasak (1979) propõe uma classificação teórica das gerações dos direitos humanos, a ser analisada ao longo do texto.

Da 1ª geração fazem parte os direitos civis e os políticos. Os primeiros direitos a emergir foram, no final do século XVIII, os direitos civis, os quais têm origem no jusnaturalismo, relacionados com a liberdade individual, como o de propriedade, de pensamento, de credo, de reunião, de empresa, etc. isto é, do âmbito do privado, ou que, para sua efetivação, enquanto liberdades individuais, precisam do não impedimento de outros indivíduos ou do Estado. Reitera Marshall (1967, p.63): “o elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir a vir, liberdade de imprensa, pensamento ou fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça”. Por sua vez, Carvalho (2002, p.9) assinala que estes direitos: “garantem as relações civilizadas entre as pessoas e a própria existência da sociedade civil surgida com o desenvolvimento do capitalismo”.

Na sociedade burguesa do século XVIII, era a propriedade privada a que outorgava a liberdade política, e vice-versa. Neste sentido: “A existência desse elo social é reconhecida em quase todas as constituições burguesas e conecta os ideais da propriedade privada individual com as noções de direitos humanos individuais, os “direitos do homem” (HARVEY, 2016, p.69). Recorre-se ao Estado e ao monopólio do uso da violência: “para reprimir e policiar qualquer transgressão contra o regime de direitos de propriedade privada. O Estado capitalista deve usar o monopólio adquirido sobre os meios de violência para proteger e preservar o regime

de direitos de propriedade privada individualizada” (HARVEY, 2016, p.73). Deste modo, “o sistema contratual (jurídico), que o Estado mantém e aperfeiçoa enquanto poder (político), repousa na propriedade privada, a da terra (propriedade imobiliária) e a do dinheiro (propriedade mobiliária)” (LEFEBVRE, 2001, p.138).

De forma quase simultânea, aparecem no início do século XIX os direitos políticos, como parte da liberdade do indivíduo, mas no âmbito do público, isto é, em relação aos outros indivíduos e ao Estado. Por certo, as relações sociais entre as esferas pública e privada se tornaram mais complexas na medida em que cresceram os interesses particulares presentes na sociedade política, e assim também ocorre no Estado. Neste sentido, os direitos políticos fazem referência num começo à participação dos cidadãos, proprietários, no exercício do poder. Segundo Marshall (1967, p.63): “por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade político ou como um eleitor dos membros de tal organismo”. Para Carvalho (2002, p.9), estes direitos consistem na “capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado”; em resumo, de participar na tomada de decisões. Nesta lógica, os direitos políticos estão relacionados com a ideia de igualdade jurídica formal dos sujeitos dentro do grupo social que precisa um regime democrático para, em teoria, funcionar.

De acordo com a classificação teórica das gerações dos direitos humanos de Vasak (1979), os direitos de 1ª geração, tanto os civis como os políticos, fazem parte da esfera das liberdades positivas (individuais e coletivas). Como produto da relação política entre o Estado e a sociedade, os direitos civis e políticos, ao fazerem parte da mesma esfera liberal da primeira geração, estão determinados pela contradição da relação econômica capital-trabalho. Estes direitos que partem de uma abstração, a liberdade e a igualdade jurídica formal do indivíduo através da democracia, entram em contradição com o conteúdo, a desigualdade na realidade material do trabalhador. Neste aspecto, os movimentos de trabalhadores foram atores determinantes na demanda por democracia, como parte do processo de ampliação dos direitos políticos no final do século XIX e começo do XX.

Desta forma, se começou a instituir politicamente instituições democráticas que foram se desenvolvendo ao longo século XX até a atualidade, em busca da igualdade no direito ao voto para a maioria de adultos. A parte da sociedade não-proprietária conseguiu ascender de diferentes formas, e em diferentes medidas, ao poder na tomada de decisões em algumas instituições do Estado que tinham estado dominadas pelos proprietários. Assim, o ganho na igualdade política para uma parte da sociedade através do voto universal representou também uma possibilidade de buscar maior igualdade social.

A democracia liberal constitui uma forma de organização do poder político do Estado, que mesmo sendo dominado por uma parte da sociedade, contribui para diminuir a desigualdade social gerada pelo modo de produção econômico capitalista, com o qual as instituições estatais podem garantir a ordem social; assim, representa também uma oportunidade para que a sociedade possa expressar demandas por bens e serviços sociais. Decorre disso que a legitimidade do Estado, num regime democrático, se afirma não só na defesa dos interesses particulares da classe capitalista, senão também? dos interesses coletivos, onde inclusive estão imersos os da classe trabalhadora. Em outras palavras, se afirma na emergente questão social. Assim, os movimentos trabalhistas, devido às suas conquistas no começo do século XX, durante a maior parte deste se identificaram com os movimentos sociais mais representativos.

A partir dos conflitos políticos no final do século XIX e começo do XX, surge a 2ª geração: os direitos sociais, econômicos e culturais, que segundo Marshall (1967, p.63): “se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade”. Carvalho (2002, p.10) explica que esses direitos “permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A ideia central em que se baseiam é a da justiça social”. Neste conjunto de direitos, encontra-se o direito à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, entre outros cuja origem está associada às necessidades humanas.

Assevera Marx (1984) que o reino da liberdade começa onde acaba o reino da necessidade, no qual todos somos iguais. Ainda que seja verdade que, num começo, o indivíduo é livre para buscar fins, a sua consecução está condicionada pelo emprego de meios adequados, que como tal resultam necessários para a realização do propósito. Na sociedade capitalista ante a impossibilidade do mercado de prover, como creiam Smith e Ricardo através da metáfora da mão invisível, os bens e serviços que precisam todas as pessoas, as necessidades humanas devem ser supridas para uma parte da população pela intervenção do Estado, para dar um conteúdo positivo ao conceito de liberdade, individual e coletiva. Assim, os direitos sociais, econômicos e culturais são os que permitem que se materializem os civis e políticos, no processo de construção da cidadania. O conceito de cidadania se fundamenta na satisfação das necessidades humanas, como dever do Estado frente aos direitos sociais, econômicos e culturais, para que todos em igualdade de condições materiais possam exercer suas liberdades coletivas e individuais, garantidos nos direitos políticos e civis, respectivamente.

Após a crise econômica em nível internacional, conhecida como a grande depressão que surgiu em New York em 1929 e se estendeu ao longo da década de 1930, se tornaram ainda mais determinantes as contradições das relações Estado-sociedade e capital-trabalho. Em virtude da complexidade destas relações sociais, o Estado precisou ampliar sua institucionalidade e sua capacidade. Weber (1968, p.62) analisou o Estado moderno como: “um agrupamento de dominação que apresenta caráter institucional e que procurou (com êxito) monopolizar, nos limites de um território, a violência física legítima como instrumento de domínio e que, tendo esse objetivo, reuniu nas mãos dos dirigentes os meios materiais de gestão”.

Na década de 1930, se começou a desenvolver no ocidente um novo modo de produção capitalista. O Estado, tendo como ponto de partida o processo de industrialização, assumiu a função de estimular o crescimento econômico, o qual impõe simultaneamente os limites para garantir o bem-estar social.

O desenvolvimento dos sistemas de proteção social que caracterizam este período gerou o conceito de Estado de bem-estar social definido por Fleury (2010) como o conjunto de políticas desenvolvidas em resposta ao processo de modernização da sociedade capitalista. Este conceito de Estado é produto das demandas dos trabalhadores principalmente por igualdade social surgida no processo de crescimento econômico dos Estados nacionais através dos processos de industrialização, dentro de regímenes políticos democráticos dentro dos quais se desenvolviam simultaneamente processos históricos de expansão dos direitos da cidadania:

uma etapa do capitalismo que foi expansiva na absorção de mão de obra, alcançou taxas inusitadas de inovação e lucratividade na produção industrial e permitiu a construção de uma institucionalidade estatal capaz de assegurar mecanismos distributivos efetivos que se transformaram em um sólido alicerce para a coesão social. (FLEURY, 2010, p.209)

Marshall (1967, p.66) resumiu o processo histórico de construção da cidadania a partir do caso da Inglaterra, onde surgiram os direitos civis, no século XVIII, os políticos no século XIX, e os sociais no século XX. Propõe Carvalho (2002, p.10) ser possível definir os direitos da cidadania como o conjunto de direitos civis alcançados historicamente frente ao Estado, que garantem ao indivíduo a vida em sociedade, de direitos políticos que garantem a participação no governo da sociedade, e de direitos sociais, econômicos e culturais que garantem a participação na riqueza produzida pela sociedade. Assim, os direitos civis e políticos surgidos nos séculos XVIII e XIX, conhecidos como direitos de 1ª geração, devido à sua origem comum na agenda liberal, e os sociais, econômicos e culturais nascidos no século XX, como a 2ª geração (VASAK, 1979), fazem parte de uma dinâmica inacabada de construção histórica da

cidadania, como mediação das relações políticas entre a sociedade e o Estado, e econômicas entre o capital e o trabalho. Neste sentido, em 1948, na Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris (França), foi proclamada a Declaração Universal dos Direitos Humanos na qual se incluem principalmente estas duas gerações de direitos.

A classificação de Vasak (1979) estabelece o seguinte: a 3ª geração são os chamados direitos coletivos, relacionados em especial com a paz, após a II Guerra Mundial (1939-1945), e a tensão entre os Estados Unidos e a Rússia, conhecida como a Guerra Fria; com a questão ambiental, após a crise ambiental, a qual surge com a crise da razão moderna que vai ser analisada posteriormente; e com outros aspectos de interesse coletivo, como o desenvolvimento tecnológico.

Os direitos da cidadania surgem na sociedade capitalista como mediação das relações políticas Estado-sociedade e econômicas capital-trabalho. A crítica de Fleury (1994, p.44) à cidadania aponta que:

assim como o Estado não é mais que o desenvolvimento último da contradição fundamental entre a socialização do processo de trabalho e a apropriação privada dos meios de produção, razão que faz do Estado o suporte místico do interesse geral de toda a sociedade, assim também a cidadania é uma expressão desta contradição e não pode ser compreendida fora deste contexto.

1.2.2 A produção das políticas públicas no século XX

A cidadania está determinada pelas contradições das relações Estado-sociedade e capital-trabalho. Nessa direção, segundo Poulantzas (apud HOWLETT *et al.*, 2013, p.43):

os conflitos entre as várias divisões do capital, juntamente com a existência de uma burocracia integrada por indivíduos oriundos de classes não capitalistas, permitiram ao Estado certo grau de autonomia em relação ao capital. Essa autonomia, por sua vez, permitiu que se adotasse medidas favoráveis às classes subordinadas.

Desta forma, a autonomia do Estado reside na capacidade de visar seus próprios objetivos:

sua autonomia e capacidade derivam de seu corpo de funcionários, que tem ambições pessoais e interesses organizacionais, bem como do fato de ser uma organização soberana, com recursos financeiros, de pessoal e, em última instância, de coerção sem paralelos” (HOWLETT *et al.*, 2013, p.54).

O Estado, em sua forma liberal no século XIX e começo do XX, e também de bem-estar durante grande parte do XX, cresceu sua máquina administrativa para cumprir progressivamente com suas obrigações em relação aos direitos civis, políticos, sociais,

econômicos, culturais, coletivos, etc., no que constitui uma intervenção positiva por meio das políticas públicas. As políticas públicas são definidas como uma forma do poder político dentro de um Estado democrático, a partir de sua relação com a sociedade. Considera Fleury (1994, p.11) que:

a análise da intervenção do Estado nas questões sociais, através das chamadas políticas sociais, tem como corolário a existência de uma relação de direito positivo que se estabelece entre o cidadão e o seu Estado. Ou seja, a intervenção estatal via políticas sociais, regulando e/ou propiciando condições de manutenção e reprodução de uma parcela da população, é considerada uma função intrínseca ao Estado moderno.

Howlett *et al.* (2013) definem a produção de políticas públicas como um processo orientado à resolução aplicada de problemas sociais, em que se relacionam atores delimitados por restrições. Identificar os problemas e aplicar as soluções encontradas envolve a articulação de objetivos políticos por meio de negociações entre os atores, além do uso de diferentes meios, numa tentativa de atingir esses objetivos. Dentro do Estado, o executivo é o agente primário do processo de produção da política pública, já que, juridicamente, tem a obrigação, e para isto a faculdade que outorga o orçamento público, de satisfazer as necessidades da sociedade e a protegê-la contra eventuais riscos.

Neste viés, a política pública é um processo dinâmico que envolve o conjunto de decisões inter-relacionadas por parte de atores políticos de fazer, ou deixar de fazer, para resolver um problema social ou o alcançar um objetivo desejado sobre a sociedade, o qual está limitado pela capacidade do Estado dentro de uma situação específica.

O conjunto de etapas inter-relacionadas através das quais os problemas ou oportunidades sociais passam por um processo de negociação entre os atores do Estado e da sociedade, até chegar aos produtos das políticas públicas, é resumido por Howlett *et al.* (2013, p.14) em 5 estágios: 1) montagem da agenda: processo pelo qual os problemas chegam à atenção dos governos; 2) formulação da política: modo como as propostas de política são formuladas no âmbito do governo e do Estado; 3) tomada de decisão: processo por meio do qual os governos adotam um curso de ação, ou não ação; 4) implementação da política: o modo como os governos dão curso efetivo a uma política; e 5) avaliação da política: processo pelo qual tanto os atores estatais como os societários monitoram os resultados das políticas, podendo resultar daí uma nova definição dos problemas e das soluções.

Estas etapas do processo de produção das políticas públicas serão analisadas no processo de desenvolvimento urbano a partir do planejamento na década de 1990 do PEMAM

e a gestão no período 2001-2015 do Modelo Medellín, e com a problemática ambiental ao redor da poluição do ar no final da década de 2010, nos Capítulos 2, 3 e 4, respectivamente.

Até aqui foi analisada a dinâmica de construção dos direitos da cidadania – civis, políticos, sociais, econômicos, culturais, coletivos, entre outros, como mediações nas relações Estado-sociedade e capital-trabalho, bem como o processo de produção das políticas públicas como obrigação, por parte do Estado, de responder a estes direitos dos cidadãos.

1.3 A PRODUÇÃO DO DIREITO À CIDADE NA SOCIEDADE INDUSTRIAL

O direito à cidade é um conceito que surge na segunda metade do século XX, na Europa, definido como um direito coletivo que garante as condições para o exercício dos direitos da cidadania (civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, entre outros) no espaço urbano, como mediação nesse momento, da relação do Estado com a sociedade industrial, e como mediação na relação capital-trabalho.

Estabelece Castells (2000) que a análise do processo de urbanização, em uma dimensão política, se configura no âmbito de dois campos indissolivelmente ligados na realidade social: a política e o político. A partir de uma relação de direito positivo, se configuram as obrigações quanto à produção do espaço urbano por parte do Estado, as quais se desenvolvem por meio da política do espaço, o planejamento e a gestão urbana. Assim, também, a partir de uma relação de direito negativo, se configuram os direitos individuais e coletivos, quanto à liberdade de produção deste espaço político por parte da sociedade, o qual está incluso no direito à cidade como parte da dinâmica de sua construção por parte dos movimentos sociais urbanos.

1.3.1 A produção da política do espaço na sociedade industrial

A cidade é um espaço político e, nesta acepção, se desenvolve, para Castells (2000), com a intervenção dos aparelhos do Estado, em suas diferentes formas, o que Lefebvre (2013) denomina política do espaço por parte dos dominantes da cidade: o urbanismo. O espaço urbano é um instrumento político dominado pelo poder do Estado, do capital, ou, a partir do século XX, pela burocracia.

O desenvolvimento do processo de industrialização durante o século XIX como produto da 1ª Revolução Industrial, a qual se desenvolveu de forma paralela à 3ª Revolução Urbana, levou, na afirmativa de Schwab (2016), ao surgimento da 2ª Revolução Industrial, no

final do século XIX, estendendo-se até a metade do XX. Esta revolução se deu pelo advento de outras fontes de energia fóssil além do carvão, como o petróleo e o gás natural, além do surgimento da energia elétrica e o desenvolvimento de sua transmissão. Desta forma, a indústria se estabeleceu definitivamente na cidade a datar da grande população assentada ali, que permitiu a implementação da linha de montagem industrial, e, portanto, a produção em grande escala.

Neste processo histórico do fenômeno da urbanização, emergem problemáticas relacionadas com a vida urbana dos indivíduos e da sociedade que derivaram na necessidade, para o Estado e o capital, de regular, entre outros, o processo de urbanização, por meio do estabelecimento de critérios para a modernização da cidade. Desenvolveram, no setor público e privado, diferentes instrumentos que foram configurando o surgimento da disciplina do urbanismo.

O Estado nacional precisa de um instrumento que lhe permita delimitar o território sobre a qual exerce sua soberania, para o qual se serve da divisão política e administrativa que decompõe o espaço segundo características físicas e sociais, agrupando lugares que se diferenciam uns de outros, como forma de controle social e de ordenação do território, por exemplo em departamentos, estados, províncias, etc. e dentro destes em municípios, distritos, etc.; e estes, por sua vez, em comunas ou localidades, e assim sucessivamente, até se atingir o nível mais próximo ao cidadão, o bairro. Neste sentido, o perímetro define o que está incluso numa jurisdição e o que não, e dentro desta o que é urbano e o que é rural. A inclusão ou exclusão destes perímetros determina o acesso a bens e serviços públicos coletivos e domiciliários por parte das instituições do Estado, e o espaço considerado formal ou informal. Logo, os problemas relacionados com a segregação espacial, que fazem referência à forma, e com a exclusão social, que se refere ao conteúdo do produto social que é o espaço urbano, estabelecem uma relação dialética, que será analisada adiante.

Repare-se que os estudos urbanos modernos surgiram no final do século XIX, com escolas de pensamento nas cidades industriais, como a Escola de Chicago, para compreender o urbanismo como modo de vida. A arquitetura e o urbanismo, na primeira metade do século XX, buscaram uma transformação da vida urbana e uma renovação do espaço urbano, com base na mesma racionalidade moderna que guiava o processo de industrialização. A cidade de Medellín, Colômbia, que como se analisará no Capítulo 2 começou seu desenvolvimento industrial na virada do século XIX para o XX, contava desde 1890 com iniciativas neste sentido, com a formulação de um plano do Medellín Futuro desde a Câmara de Vereadores, a criação da *Sociedad de Mejoras Públicas*, em 1899, por parte da elite política e econômica, a qual

impulsionou novamente a formulação, em 1913, do *Plan del Medellín Futuro* (MARTIN, 2014).

O termo sociedade industrial descreve a sociedade capitalista principalmente após a 2ª Revolução Industrial, desde o final do século XIX, a partir do que o processo de produção industrial se tornou o eixo determinante em ocidente. Especificamente na América Latina, após a I Guerra Mundial (1914-1918), foram desenvolvidos processos de Industrialização por Substituição de Importações (ISI), com o objetivo de substituir a queda nas importações dos países industrializados em guerra. Na primeira metade do século XX, a aglomeração urbana dentro da sociedade industrial foi denominada cidade industrial moderna. Com efeito, os Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM) que surgiram na Europa na virada da década de 1920 para a de 1930 definiram os elementos fundamentais do urbanismo moderno. Na década de 1930, com o surgimento do Estado de bem-estar, se desenvolveu um:

modo diferente de desarrollo capitalista construido sobre la base de la producción a gran escala, el consumo de masas, la urbanización masiva y un «contrato social» ampliamente establecido, que vinculaba al gran capital (simbolizado en la industria del automóvil), con los grandes sindicatos nacionales y con una gran intervención estatal en la economía con el fin de estimular el crecimiento y mantener la expansión del bienestar social. (SOJA, 2008, p.170)

Após a II Guerra Mundial (1939-1945) começou mais uma fase de desenvolvimento do modo de produção capitalista junto com o fortalecimento do Estado. Nesta época, principalmente nas décadas de 1950 e 1960 se difundiu o “planejamento físico-territorial”, o qual é marcadamente regulatório e foi desenvolvido a partir da ascensão das ideias modernistas no urbanismo, entre outros, do suíço Charles-Édouard Jeanneret-Gris, melhor conhecido como Le Corbusier. Planejar remete ao futuro e nesse sentido significa tentar prever a evolução de um fenômeno com o objetivo de se precaver contra possíveis problemas ou tirar proveito de possíveis oportunidades. Especificamente o “planejamento físico-territorial” consiste em planos de ordenamento espacial nos quais se projeta a imagem da cidade desejada no futuro, relacionada com temas como o uso do solo, o sistema de circulação, o traçado urbano, entre outros.

Na opinião de Souza (2010), o urbanismo moderno é uma tentativa de adaptar as cidades às necessidades do processo de industrialização e ao modo de produção capitalista. A cidade de Medellín, que para a metade do século XX se tinha consolidado na Colômbia como um importante centro industrial, desenvolveu mais um processo de planejamento urbano moderno com a formulação, no começo da década de 1950, de um *Plan Piloto*, e para este, um

Plan Regulador, o qual contou com a assessoria de *Le Corbusier*, que se encontrava no país prestando seus serviços ao governo nacional e a outras cidades como Bogotá.

Nesta fase de desenvolvimento do modo de produção capitalista, se pode localizar o surgimento da 3ª Revolução Industrial, a qual começou na década de 1960 e se estende até o final do século XX: “costuma ser chamada de revolução digital ou do computador, pois foi impulsionada pelo desenvolvimento dos semicondutores, da computação em mainframe (década de 1960), da computação pessoal (década de 1970 e 1980) e da internet (década de 1990)” (SCHWAB, 2016, p.11). A invenção do computador e do robô permitiram automatizar a produção, e a internet possibilitou a expansão das tecnologias da informação e da comunicação no contexto do fenômeno da globalização.

Esta fase de desenvolvimento do modo de produção capitalista após a II Guerra Mundial entrou numa crise econômica ao redor do mundo pelo declive do prolongado crescimento econômico dos países industrializados no final da década de 1960. A economia mundial entrou na crise do petróleo durante a década de 1970 ante a redução da oferta deste combustível por parte dos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), e, neste sentido, o aumento no preço do barril. Assim, diminuiu o preço do dólar estadunidense frente a outras moedas, o que dificultou a capacidade do setor público dos países industrializados para financiar o Estado de bem-estar.

Lefebvre (1991, p.90) denominava esta sociedade como sociedade burocrática de consumo dirigido, na qual:

ao domínio técnico sobre a natureza material não corresponde uma apropriação pelo ser humano de seu próprio ser natural (o corpo, o desejo, o tempo, o espaço). A contradição entre crescimento e desenvolvimento se sobrepõe então uma contradição mais grave e mais essencial entre domínio (técnico) e apropriação.

1.3.1.1 A Crise da Razão Moderna no Espaço Urbano da Sociedade Industrial

A partir da relação do sujeito em sociedade com a natureza, e da sociedade capitalista com o Estado, surgiu a reflexão sobre as consequências do processo de produção industrial. No começo da segunda metade do século XX, se configura uma crise da civilização da cultura ocidental, especificamente da racionalidade da modernidade, na década de 1960, a qual se traduz em diferentes âmbitos: ambiental, urbana, social, econômico, entre outras, que emergem neste período. Diante dessas crises, surgem transformações nas relações sociais decorrentes do fenômeno da globalização, com o avanço das novas tecnologias da informação e da comunicação, entre outras inovações trazidas pela 3ª Revolução Industrial.

O processo de industrialização que se desenvolveu durante a primeira metade do século XX, na maior parte dos países de ocidente, determinou a vida cotidiana da sociedade industrial, principalmente a relação dos indivíduos com a natureza, e assim promoveu-se o surgimento da consciência ao redor da problemática ambiental, devido às: “mudanças globais em sistemas socioambientais complexos que afetam as condições de sustentabilidade do planeta” (LEFF, 2007, p.61). O meio ambiente, como campo de análise de diferentes perspectivas teóricas, faz evidente na década de 1960 o surgimento da crise ambiental, que surge quando a racionalidade moderna se tornou contra a natureza: “a natureza -entendida como recurso- é submetida a um processo intenso e crescente de transformação, propiciado pelo desenvolvimento científico/tecnológico, fazendo desaparecer a natureza natural, ou seja, a primeira natureza” (RODRIGUES, 1998, p.24).

O modo de produção capitalista produziu processos de destruição ecológica e degradação ambiental, que foram socializadas como externalidades do sistema econômico. Assim, a reflexão sobre a problemática ambiental fez surgir, na década de 1970, uma discussão sobre o conceito de sustentabilidade ambiental a partir da 1ª Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo (Suécia), em 1972. A sustentabilidade ambiental faz referência à capacidade da natureza para sofrer e se recuperar das agressões antrópicas. Promoveu-se uma revisão do conceito de desenvolvimento no marco da relação da sociedade com a natureza, para internalizar as externalidades ambientais do modo de produção econômico, com o qual surge nesse momento o discurso de eco-desenvolvimento.

Desta forma, começaram a se fazer evidentes os problemas relacionados ao processo de industrialização, e simultaneamente, de urbanização: “são ‘novos’ problemas que mostram as formas predatórias de apropriação da natureza. Este conjunto de problemas, a questão ambiental, (re)coloca em destaque contradições da produção social do espaço e das formas de apropriação da natureza” (RODRIGUES, 1998, p.8). Assim, em face desta crise da razão moderna, surgiu como consequência do processo de urbanização uma consciência em torno da emergência da problemática urbana na virada para a década de 1970, nas cidades de Europa e de Estados Unidos, principalmente.

Sob uma perspectiva crítica do processo capitalista de urbanização na França, Henri Lefebvre publica sua obra correspondente à questão urbana nesta época. Em 1972, Manuel Castells publica *A questão urbana*. David Harvey publica *A justiça social e a cidade*, em 1973. Gohn (2010, p.31), fazendo referência aos novos movimentos sociais que serão analisados nesta tese, destaca: “os trabalhos de Castells (1974) e Borja (1975), com ênfase nas contradições sociais no urbano e no surgimento de movimento de *pobladores*, de cidadãos/moradores etc.,

fazendo uma releitura da questão urbana tal como tinha sido tratada pela escola de Chicago”. E em 1976, foi realizada a 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Aglomerados Urbanos em Vancouver (Canadá) conhecida como Habitat I.

A aglomeração urbana distintiva desta segunda metade do século XX passou de ser uma cidade para ser uma metrópole industrial moderna, um sistema urbano numa escala local ampliada, um espaço conurbado como resultado da união de dois ou mais tecidos urbanos, mesmo que estes correspondam a municípios que conservem seus limites político-administrativos. Centralizados por uma cidade principal, como é o caso de Medellín dentro do vale de Aburrá, estes espaços são conhecidos em grande parte dos países de fala hispana como áreas metropolitanas, e no Brasil como regiões metropolitanas. A realidade socioespacial do vale de Aburrá corresponde a uma área mais do que a uma região metropolitana, e nesse sentido esta tese empregará o termo área metropolitana, como foi instituído para este vale em 1980, a *Área Metropolitana del Valle de Aburrá* (AMVA).

Na metrópole industrial moderna, aumenta o tamanho da forma do espaço urbano, e, portanto, as distâncias entre os espaços onde se realizam as diferentes atividades sociais do cotidiano, como habitação, trabalho, educação, saúde, lazer etc. A mobilidade consiste no movimento, através do tempo social – velocidade, no espaço social – distância. Desta forma, a mobilidade está intimamente ligada à produção social do espaço dentro da relação do sujeito em sociedade com a natureza, especificamente na produção do espaço urbano através do movimento. Com o crescimento da forma do espaço urbano, surge a necessidade para a sociedade de liberdade de movimento entre os diferentes espaços. Neste sentido, a ausência de mobilidade está relacionada com a segregação espacial que faz referência à forma, e dialeticamente com a exclusão social que se refere ao conteúdo do espaço urbano.

Para a sociedade, o objetivo principal da mobilidade urbana, particular ou coletiva, é a apropriação do espaço urbano, por meio da acessibilidade aos espaços onde se realizam as diferentes atividades do cotidiano, e a outras pessoas, aos bens e serviços (DE BOER, 1986). Logo, a mobilidade constitui uma obrigação do Estado através das políticas públicas urbanas. A mobilidade permite agregar os territórios segregados e incluir os grupos sociais excluídos. Assim: “the primary function of mobility is to give access. Where mobility is inadequate, access can be denied and exclusion can occur. In this sense, lack of mobility can be seen to be a causal factor, but lack of access is the concerning consequence” (KENYON; LYONS; RAFFERTY, 2002, p.212).

Especificamente os sistemas de transporte público constituem uma condição de possibilidade de mobilidade, no sentido de acessibilidade para as pessoas que não possuem

transporte particular. No entanto, a existência de um sistema de transporte público, ou privado, não indica necessariamente acessibilidade. De Boer (1986, p.137) identifica os fatores que determinam a oportunidade de ascender ao sistema de transporte: financeiro (relação entre a renda e o custo do uso de alguns meios de transporte); físico (condições do tráfego); legal (requisitos para o uso do transporte público ou particular); social (rol do indivíduo na família para aceder ao transporte particular, ou de aceder a renda familiar para o uso do transporte público); geográfico (distância à oferta de transporte público); temporária (ponto no tempo, duração, frequência e velocidade nos quais se podem usar certos meios de transporte).

Neste âmbito, o termo exclusão não remete à expulsão, senão à vulnerabilidade de uma parte da população dentro da sociedade. Os autores Kenyon, Lyons e Rafferty (2002, p.210) estabelecem que a exclusão social relacionada à mobilidade é definida como o processo através do qual as pessoas:

are prevented from participating in the economic, political and social life of the community because of reduced accessibility to opportunities, services and social networks, due in whole or in part to insufficient mobility in a society and environment built around the assumption of high mobility.

O crescimento do modo de produção capitalista, na segunda metade do século XX, esteve diretamente relacionado à indústria automobilística, centrada na produção de veículos particulares, com o qual o capital promovia a liberdade de movimento, entendida como a possibilidade de se locomover à vontade, dentro de uma sociedade industrial em relação com um Estado que tinha também a obrigação de garantir a prestação do serviço de transporte público. Apesar disto, refere De Boer (1986, p.3): “the increasing motorized traffic once thought to be beneficial for our mobility and freedom has had a devastating influence on residential streets and thus on essential conditions for social integration and individual development”.

Desde a metade do século XX, com o aumento do tráfego motorizado, tanto nas rodovias como nas ruas urbanas, se evidencia uma problemática de saúde pública relacionada a vários aspectos: a segurança viária pelo número de acidentes viários; o nível de estresse com o esgotamento físico e mental pelo aumento das distâncias e a diminuição das velocidades em virtude do congestionamento nas cidades; e, finalmente, com as doenças respiratórias produzidas pela poluição do ar, que – recentemente se tem descoberto – produzem doenças cardiovasculares. Esta poluição atmosférica é ocasionada pelas emissões produzidas no consumo de combustíveis fósseis na produção industrial e pelos meios de transporte.

Fundamentando-se no objeto desta tese, o interesse está dirigido aos problemas relacionados com a poluição atmosférica, definida como o fenômeno de acumulação de contaminantes no ar.

Sobre a qualidade do ar, exercem pressão fatores de origem social e outros de origem física. Entre os fatores sociais, está o crescimento demográfico, que tem aumentado o volume de emissões de contaminantes atmosféricos como resultado da intensificação das atividades de transporte motorizado (particular e público), produção industrial e provisão de serviços vários e domésticos, por meio de processos que empregam tecnologias que funcionam com fontes de energia fósseis, como carvão, gás e petróleo, que geram estas emissões, além de desperdícios. Estes contaminantes liberados ao ar estão sujeitos a processos de dispersão, transporte, transformação e remoção da atmosfera, os quais estão condicionados por fatores físicos como as condições topográficas (características do território), atmosféricas (direção e intensidade do vento, umidade, precipitação pluvial, estabilidade da atmosfera, intensidade da radiação solar, entre outras), e químicas (processos químicos que ocorrem na atmosfera) (PIGECA, 2017).

Neste sentido, no processo de urbanização o crescimento demográfico como conteúdo do processo social influi sobre a forma do espaço urbano ao substituir coberturas de solos agrícolas e naturais por superfícies de cimento e solos duros, com o qual se intensifica a degradação da terra e das águas. Assim se formam em temporadas quentes fenômenos como as ilhas de calor a partir da redução da umidade atmosférica e da ventilação, o qual provoca a concentração de contaminantes no ar. E em temporadas frias, se produzem fenômenos como a inversão térmica, na qual uma capa de ar frio se localiza sob uma capa de ar quente, fazendo com que os contaminantes não se dispersem, se mantenham e se acumulem perto do solo, além de que uma baixa velocidade do vento permite que estas condições sejam duradouras. O anterior afeta a qualidade do ar, que pode estar agravado pelas condições topográficas, que têm uma influência sobre a dispersão dos contaminantes. Segundo a concentração de poluentes e os tempos de exposição, a deterioração da qualidade do ar afeta a saúde pública, o espaço construído e o meio ambiente.

Na segunda metade do século XX, desde o Estado se buscou responder a estes problemas através de sistemas de transporte público, que aumentam a capacidade de transportar pessoas, mesmo sem criar impedimentos para o transporte particular. Por exemplo, em Medellín, foi criada, em 1979, a *Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Limitada*, com o objetivo de desenvolver a construção, a administração e operação do sistema de transporte público, o qual foi inaugurado em 1995 com o Metro de Medellín, que será analisado no Capítulo 3.

O transporte público constitui uma condição de possibilidade de mobilidade, e nesse sentido de apropriação do espaço para as pessoas que não possuem transporte particular, o que aumenta a acessibilidade: agregação espacial e dialeticamente inclusão social. Assim também diminui em geral o impacto sobre: o espaço construído ao precisar menos espaço de solo para sua infraestrutura; sobre o meio ambiente porque usa menos energia para seu funcionamento, com o qual também diminui a emissão de contaminantes que afetam qualidade do ar; e sobre a saúde pública devido prevenção de doenças respiratórias e cardiovasculares; à redução da acidentalidade viária; e a queda do nível de estresse.

1.3.1.2 O Planejamento e a Gestão Estratégica na Produção do Espaço Urbano

Na segunda metade do século XX, nos países da América Latina, o processo de urbanização decorreu com um insuficiente processo de industrialização, com o qual a produção do espaço urbano se desenvolveu precipuamente de maneira informal. A indústria atraía muitas pessoas para a cidade, as quais chegavam para morar geralmente fora do perímetro urbano não planejado, através de assentamentos que não contavam com oferta de bens e serviços urbanos, como serviços públicos domiciliares, ruas, espaço público, entre outros. Na região, o Estado de bem-estar não é comparável com o dos países industrializados, ainda que tenha conseguido, em alguns países melhor do que em outros, desenvolver suas políticas públicas de crescimento econômico e de bem-estar social, principalmente nas cidades, e dentro destas nos espaços formais, com o qual o processo de construção deste Estado foi incompleto e nesse sentido excludente socialmente (KERSTENETZKY, 2012). Este processo de desenvolvimento informal da cidade entra em conflito com a cidade formal, de modo que surge o duplo fenômeno de segregação espacial e exclusão social na produção do espaço urbano, o que está relacionado na região a diversos problemas:

um deles é o da degradação ambiental, em relação à qual, aliás, se percebe, em cidades como as brasileiras, uma interação entre problemas sociais e impactos ambientais de tal maneira que vários problemas ambientais, que irão causar tragédias sociais (como desmoronamentos e deslizamentos em encostas, enchentes e poluição atmosférica), têm origem em problemas sociais ou são, pelo menos, agravados por eles. (SOUZA, 2005, p.83)

A crise econômica da década de 1970, em nível internacional pela crise do petróleo, e em nível regional o esgotamento do processo de industrialização e a concentração produtiva em alguns setores, como foi o caso de Medellín, Colômbia, ao redor da indústria têxtil como será estudado no Capítulo 2, provocou um endividamento estatal e privado, possibilitado pela

redução do preço do dólar ante o aumento do preço do petróleo. Assim, na América Latina a década de 1980 se caracterizou pelo aumento da dívida externa, e a queda dos investimentos, incremento da inflação, e neste sentido uma perda de poder aquisitivo que se traduziu numa ampliação da desigualdade social.

Neste contexto, segundo Soja (2008), teve início um processo de reestruturação do capitalismo industrial-urbano. Na sociedade industrial, desde o capital se atacou o Estado de bem-estar, e no espaço urbano o planejamento físico-territorial entrou numa crise em torno da que tinha sido sua função principal: regular. Surgiram novas ideias liberais nos campos da econômica e da política, com reformas orientadas principalmente a reduzir o Estado, e com isto sua capacidade de intervir e planejar, ampliando o âmbito do livre mercado. Estas ideias foram impulsionadas pelos representantes do neoliberalismo, os governos de Estados Unidos e a Inglaterra, e na América Latina por organismos multilaterais de cooperação, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM), a Organização Mundial do Comércio (OMC), Organização das Nações Unidas (ONU), entre outras.

Na região, num contexto de transformação dos Estados com antecedentes e realidades autoritárias na segunda metade do século XX, para regimes democráticos, estas entidades promoviam um Estado neoliberal, através de medidas econômicas e políticas no final da década de 1980, que ficaram conhecidas por Consenso de Washington, um termo criado por Williamson (2003), como uma agenda de 10 reformas a serem implementadas após a crise da dívida externa nesta década, entre os quais se destaca o item 8 – Privatização de empresas estatais.

Com a dinâmica de diminuição do Estado central são gerados dialeticamente processos de descentralização territorial que se evidenciam na distribuição e aquisição de novas funções dos diferentes níveis de governo que tem um poder real de atuação sobre o território: o regional e o municipal. Borja (2012) sublinha a importância no processo de produção das políticas públicas urbanas, que tem adquirido a formação de uma burocracia formada por profissionais especializados em diferentes disciplinas, o que lhes permite desenvolver as novas funções e executar as verbas que tem adquirido os governos locais no marco deste processo de descentralização desde a década de 1980. Assim, neste contexto neoliberal, a concepção do planejamento físico-territorial foi ampliada para além do Estado e seus funcionários, e desta forma outros atores começaram a intervir neste âmbito mais diretamente, como o capital, mas também a sociedade organizada. O capital conseguiu incorporar o planejamento estratégico na produção do espaço urbano, uma prática administrativa inspirada no planejamento empresarial que foi difundida pela *Harvard Business School* e que, aplicado à produção do espaço urbano, assemelha a administração da cidade com a de uma empresa:

a técnica adotada numa planificação urbana que se autodenomina estratégica é, como já vimos, americana: inspiradas nas empresas privadas, nos anos 1960, cidades e regiões passaram a proclamar que a máquina de morar/trabalhar/etc. moderna não mais atendia às exigências de uma nova fase de reestruturação do capitalismo, inventando, em nome de um novo e acintoso conceito de performance urbana, máquinas urbanas de produzir renda. (ARANTES, 2000, p.52)

Na Europa, algumas cidades começaram a empregar este conceito de planejamento estratégico, entre os quais sobressai o *Plan Estratégico Económico y Social de Barcelona* (Espanha), em 1988, um dos casos que têm tido mais relevância em nível internacional, impulsionada pelo marketing realizado para os Jogos Olímpicos de 1992, com o qual se foi configurando, nesse período, o Modelo Barcelona. Como afirma Arantes (2000, p.52): “não há de ser sem motivo que Barcelona se tornou a grande referência - só um êxito razoável do modelo, não apenas marketing, poderia explicar tão rápida difusão mundo afora”. Este modelo foi desenvolvido durante o processo de redemocratização da Espanha, em que foram bastante importantes, por parte da sociedade civil, as associações de moradores como resistência à ditadura militar na década de 1970, sobretudo em cidades como Barcelona. Certamente, a consciência sobre a crise foi fundamental no processo de transformação da cidade.

O objeto de pesquisa nesta tese também desenvolveu, após uma crise na virada da década de 1980 para a de 1990, um processo de planejamento estratégico na década de 1990 e de gestão estratégica no período 2000-2015 com base no Modelo Barcelona. Este modelo foi difundido na América Latina na década 1990 através da ação de agências multilaterais, agências de cooperação, e de consultores internacionais, principalmente catalães, que assessoraram cidades em diferentes países, entres os quais Brasil e Colômbia, onde Bogotá e Medellín contaram com estas assessorias. Especificamente o *Plan Estratégico para Medellín y el Área Metropolitana* (PEMAM), formulado entre 1995 e 1998, foi impulsionado pela ONU, e contou com a assessoria dos urbanistas catalães Jordi Borja e José María Pascual, como será analisado no Capítulo 2. No mesmo sentido, na gestão do Modelo Medellín no período 2001-2015, especificamente com relação ao *Urbanismo Social*, no desenvolvimento dos PUI foram utilizadas metodologias inspiradas no Modelo Barcelona, como será analisado no Capítulo 3.

Vainer (2000), a partir de uma análise dos textos de, entre outros autores, Jordi Borja, estuda o discurso do planejamento estratégico sobre a articulação de três analogias: a cidade como mercadoria, a cidade como empresa, e a cidade como pátria. Em primeiro lugar, a cidade é analisada como uma mercadoria: “a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda. Isto explicaria que o chamado marketing urbano se imponha cada vez mais como uma esfera específica e determinante do processo de

planejamento e gestão de cidades” (VAINER, 2000, p.78). Neste aspecto, como no caso do marketing urbano do Modelo Barcelona:

a venda da cidade é, necessariamente, a venda daqueles atributos específicos que constituem, de uma maneira ou de outra, insumos valorizados pelo capital transnacional: espaços para convenções e feiras, parques industriais e tecnológicos, oficinas de informação e assessoramento a investidores e empresários, torres de comunicação e comércio, segurança (Borja & Forn, 1996, p. 34). (VAINER, 2000, p.79)

O marketing urbano é: “o resultado de uma tentativa de influenciar não apenas investidores e turistas em potencial, mas toda uma opinião pública, formando uma imagem de cidade conforme aos interesses e à visão de mundo dos grupos dominantes” (SOUZA, 2010, p.303). Na sociedade capitalista, a cidade que é um produto social que tem um valor de uso para a sociedade urbana que a apropria como conteúdo, é concebida como uma mercadoria, na concepção restrita do termo, como forma espacial que para o Estado e o capital que a dominam tem um valor de troca político e econômico, já que como produtora que também é, a cidade reproduz o poder político e o poder econômico, em outras palavras, reproduz o capital:

A "tese" em questão nada mais é portanto do que uma explicitação da contradição recorrente entre o valor de uso que o lugar representa para os seus habitantes e o valor de troca com que ele se apresenta para aqueles interessados em extrair dele um benefício econômico qualquer, sobretudo na forma de uma renda exclusiva. A forma da cidade é determinada pelas diferentes configurações deste conflito básico e insolúvel. (SOUZA, 2010, p.26)

Em segundo lugar, o espaço é produto, mas também é produtor. A cidade: “saiu da forma passiva de objeto e assumiu a forma ativa de sujeito, ganha uma nova identidade: é uma empresa” (VAINER, 2000, p.83). Analisadas como empresas as cidades competem para atrair investimentos e tecnologia e, portanto, empresas multinacionais que possam transferi-la. Neste sentido, surgem os “clusters”, concentrações de empresas de um mesmo setor econômico, os quais buscam sobretudo atrair investimentos por meio de movimentos de indução para esses setores. Em Medellín, esta estratégia foi inclusa no PEMAM e implementada no desenvolvimento do Modelo Medellín na década de 2000, o qual será analisado no Capítulo 3.

Esta analogia da cidade-empresa: “constitui a condição mesma da possibilidade de transposição do planejamento estratégico de seu território natal (a corporação privada) para o território (público) urbano” (VAINER, 2000, p.84). Sustenta Harvey (1996, p.49): “o novo empresariamento urbano deslocou-se para o centro do palco na formulação da política urbana e das estratégias de crescimento urbano nos Estados Unidos”. Destarte, após a crise econômica da década de 1970, na de 1980 – no contexto da ascensão de ideias neoliberais no campo da economia e da política, por meio do processo de redução do Estado central –, se promoveu a

transição para um Estado des-centralizado, de forma mais flexível em sua relação com o capital e a sociedade, nos níveis regional e local: “os investimentos tomam cada vez mais a forma de uma negociação entre o capital financeiro internacional e os poderes locais, os quais fazem o melhor possível para maximizar a atratividade local para o desenvolvimento capitalista” (HARVEY, 1996, p.50).

Na concepção de Harvey (1996, p.53), o empresariamento urbano se caracteriza pela parceria público-privada, que expressa o valor de troca político e econômico que representa a cidade no processo de reprodução do poder político, mas principalmente na reprodução do capital, pelo qual tem como objetivo: “político e econômico imediato (se bem que, de forma nenhuma exclusivo) muito mais o investimento e o desenvolvimento econômico através de empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos do que a melhoria das condições em um âmbito específico”. Entre estes empreendimentos, destacam-se:

as renovações das frentes marítimas, portos, centros históricos e também os grandes eventos internacionais (Jogos Olímpicos, Exposições Universais, Congressos Internacionais etc.), como também parques temáticos de ócio e comércio, parques empresariais e de serviços para empresas, zonas logísticas, condomínios fechados, campus universitários, centros médicos, centros de convenções, recintos de feiras etc. (BOTELHO, 2004, p.114)

Os grandes eventos se tornam foco destes investimentos do capital, os quais podem ser de diferente índole: político, econômico, social, cultural, etc. que ganham grande destaque nacional, regional e internacional, e assim acordam um grande apelo na comunidade local, que em muitos casos contribui na legitimação do poder político. Especificamente os grandes eventos esportivos, ou aqueles que ganham o caráter de megaevento, como os Jogos Olímpicos ou as Copas do Mundo de futebol, são foco de grandes investimentos tanto público como privados. Os Jogos Olímpicos de 1992, como parte do processo de planejamento estratégico na construção do Modelo Barcelona constituem um exemplo. Assim também em 2010 foram realizados em Medellín os IX Jogos Sul-Americanos, um grande evento que também foi planejado estrategicamente na construção do Modelo Medellín, como será analisado no Capítulo 3. Harvey (1996, p.59) explica que o interesse: “no turismo, na produção e consumo de espetáculos, na promoção de eventos efêmeros numa dada localidade representam os remédios favoritos para economias urbanas moribundas. Investimentos urbanos desse tipo podem ser paliativos imediatos apesar de efêmeros aos problemas urbanos” (HARVEY, 1996, p.59). Enfim, o empresariamento urbano, para Souza (2010, p.522): “e todo o seu contexto econômico-político significam uma ameaça a direitos e conquistas sociais obtidos ao longo de décadas de luta pelo direito à cidade”.

Voltando para a análise de Vainer (2002), o planejamento estratégico em terceiro lugar, além de considerar a cidade como mercadoria e como empresa, é analisado como uma pátria na qual a cidade está unida em torno ao modelo. Neste sentido, a liderança na produção do espaço urbano ganha relevância, como será analisado no contexto do papel do prefeito, principalmente Sergio Fajardo (2004-2007), na construção do Modelo Medellín, no Capítulo 3:

É necessário um "governo local forte, representativo, eficaz e estável e com capacidade de liderança" (Borja & Forn, p. 46). O projeto político-institucional parece coerente com a ideia de um projeto de cidade imposto pela crise [...]. Nestas condições, a individualização de lideranças carismáticas torna-se elemento estruturador do próprio projeto. (VAINER, 2000, p.96)

1.3.1.3 O Planejamento e a Gestão Participativa no Desenvolvimento Urbano

Propõe a análise dialética que o espaço urbano é um produto social, e nesse sentido tem um conteúdo social e uma forma espacial. Na década de 1980, a partir da implementação do planejamento estratégico à produção da forma do espaço urbano, se configura como complemento ao planejamento de caráter técnico a gestão de caráter mais político. Igualmente ao planejamento estratégico, a gestão é um conceito que vem do campo da administração de empresas, que significa: “administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas” (SOUZA, 2010, p.46).

Enquanto o planejamento remete ao futuro, gestão remete ao presente, e nesse sentido são distintos, mas complementares. A ênfase dos Estados neoliberais passou do planejamento para a gestão, o qual: “representa a substituição de um ‘planejamento forte’, típico da era fordista, por um ‘planejamento fraco’ (muita gestão e pouco planejamento), o que combina bem com a era do pós-fordismo, da desregulamentação e do ‘Estado mínimo’” (SOUZA, 2010, p.31). Assim, na produção do espaço urbano se amplia o âmbito de ação do capital, mas ao mesmo tempo dos diferentes setores da sociedade organizada, com o qual incursionam novos agentes no processo de gestão urbana.

Neste contexto, os governos locais têm ganhado mais protagonismo, que lhes obriga, de certa forma, a desenvolver seus deveres tradicionais, associado a um papel proativo na gestão do processo de produção do espaço urbano. Desta forma, o planejamento e a gestão: “não são, nunca, ‘neutros’, uma vez que são a expressão de interesses e de pressões de grupos sociais. De fato, a prática do planejamento e da gestão é política por excelência, uma vez que envolve relações de poder, conflitos e interesses de grupos, classes, instituições, empresas etc.” (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p.24). Souza (2010, p.518) menciona que o desenvolvimento urbano é o objetivo do planejamento e da gestão em conjunto, entendido com um processo de

mudança social positiva, que portanto melhora o espaço urbano: “o planejamento e a gestão devem ser vistos como praxis; como tal, devem ser práticas lúcida e explicitamente autoassumidas enquanto políticas, mas, de algum modo, teoricamente fundamentadas. Mudar a cidade é uma tarefa coletiva”.

No conteúdo do espaço urbano, o processo social, também se configura um complemento da ideia de governabilidade associada à relação da sociedade capitalista com o Estado liberal e de bem-estar, com a ideia de governança própria da relação com o Estado neoliberal. A partir da crise da razão da modernidade, que se traduz numa perda de legitimidade do Estado e de suas instâncias de representação, emerge uma sociedade civil em busca de participação, a qual será estudada mais para frente com os novos movimentos sociais. O termo governabilidade faz referência à relação vertical de governo da sociedade por parte do Estado, o qual foi complementado com o termo governança, empregado para descrever no final do século XX as novas formas de relação mais horizontais entre o Estado, o capital e a sociedade.

Surge uma demanda pela abertura de diferentes espaços de participação para a sociedade organizada, e obviamente para o capital, na tomada de decisões sobre as políticas públicas. A democracia participativa, afiança Velásquez (2007, p.62), é: “el espacio de la sociedad civil, de las organizaciones sociales y de las formas de acción colectiva, donde se trascienden los microintereses corporativos. Es el espacio de la participación ciudadana”.

Do mesmo modo que há uma relação dialética entre conteúdo e forma do espaço social urbano, há uma relação entre governabilidade e governança urbana do conteúdo social, e planejamento e gestão urbana da forma espacial. No processo de construção do Estado de bem-estar, o crescimento econômico suportou a satisfação das necessidades sociais, econômicas e culturais nas sociedades industrializadas, e o orçamento se tornou determinante na produção do espaço urbano por parte do governo. Logo, no Estado neoliberal, com a emergência de espaços da democracia participativa no final do século XX no processo de produção de políticas públicas, a tomada de decisão sobre o orçamento também se desloca dos cenários representativos para os participativos. Surge neste contexto o orçamento participativo, o qual está dialeticamente relacionado com a dinâmica de gestão do orçamento, através de processos participativos de governança. O orçamento participativo é:

uma possibilidade de abertura à participação popular na gestão dos recursos públicos, uma forma de controle direto da sociedade civil sobre a formulação e a execução do orçamento público. Em outras palavras, a formulação e a execução do orçamento não ficam restritas ao Estado, mas incorporam a participação da sociedade civil, que tem um papel ativo, pois cabe a ela tomar decisões (deliberar). Um orçamento participativo é aquele em que a população tem poder de decisão. (DE SOUZA; RODRIGUES, 2004, p.78)

O orçamento participativo tem um potencial de transformação da relação entre a sociedade e o Estado, com a criação de um novo espaço de participação para a tomada de decisões. Assim, se estabelece a diferença entre a participação de caráter consultivo (voz), a partir da qual a tomada de decisão é optativa para o Estado, e a de caráter deliberativo (voto) na qual a tomada de decisão produto da participação é de obrigatório cumprimento. Logo, o orçamento participativo: “pode incentivar uma autêntica participação das pessoas no processo de planejamento e gestão de sua cidade ou, mais precisamente, de seu município” (DE SOUZA; RODRIGUES, 2004, p.80). O Brasil é pioneiro neste sentido. Atualmente, a experiência de Porto Alegre é internacionalmente conhecida, tendo servido de referência não só para experiências similares no próprio Brasil, mas também no exterior. A cidade de Medellín se inspirou nesta experiência, e desde 1998 implementou, de forma experimental, o programa de *Presupuesto Participativo*, que foi integrado em 2007 ao programa de *Planeación Local*, conformando o atual programa de *Planeación Local y Presupuesto Participativo* (PLPP), por meio do qual se estabelece uma estreita relação entre planejamento e orçamento, desde uma perspectiva participativa, o que será analisado no Capítulo 3.

No que respeita aos processos participativos de planejamento, surge o conceito de planejamento participativo, o qual, como visto acima, guarda uma estreita relação com os processos de orçamento participativo. Segundo Velásquez e González (2003, p.21), o planejamento participativo é definido como processo é como cenário:

como proceso, comprende una serie de dinámicas sociales y políticas en torno a la identificación de problemas y potencialidades del presente y a la formulación de apuestas de futuro. Como escenario la planeación es una oportunidad de encuentro entre voces diferentes interesadas en construir consensos básicos sobre metas de bienestar y sobre los procedimientos, instrumentos y acciones necesarios para alcanzarlas.

1.3.2 A produção do Direito à Cidade na sociedade industrial

Todo produto tem um conteúdo e uma forma. O espaço urbano é um produto social, e nesse sentido seu conteúdo faz referência ao processo de apropriação social e sua forma à dominação espacial. A dominação do espaço urbano no capitalismo é exercida pelo Estado e o capital, através de uma política do espaço em geral, e especificamente por meio da política pública urbana que da forma a este espaço. Entretanto, a apropriação desse espaço político por parte da sociedade urbana é realizada no exercício do direito à cidade por meio das relações sociais urbanas que em seu processo de desenvolvimento preenchem de conteúdo a cidade.

O termo direito à cidade apareceu na Europa, em 1922, com o termo “droit de cité” de Mauss, na França, que segundo Borja (2000) é equivalente ao direito à cidade entendido como âmbito de cidadania. Posteriormente, na segunda metade do século XX, de forma simultânea ao surgimento dos direitos da 3ª Geração, os coletivos, é retomado e conceituado, em 1968, por Henri Lefebvre, em *O direito à cidade* (2011). Mais recentemente, em 2012, David Harvey desenvolveu uma análise crítica da cidade dentro do sistema de produção capitalista, em *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana* (2014).

O direito à cidade, como uma forma de controle normativa da conduta humana, com o objetivo de fazer possível a coexistência no espaço urbano, faz parte de um processo proveniente de uma exigência ética, que desta forma se torna uma necessidade, a transformação de uma aspiração moral num direito positivo: “la positivización del derecho a la ciudad es un proceso abierto y dinámico, a través del cual un principio moral o una demanda de libertad e igualdad va ganando poco a poco el espacio jurídico indispensable para su consolidación” (NARANJO *et al.*, 2003, p.68). Na cidade, associados ao processo de industrialização e de urbanização, no transcurso do século XX, principalmente na segunda metade, com a emergência da problemática urbana, surgem conceptualmente as necessidades e liberdades urbanas ao redor do direito à cidade. O direito à cidade se inscreve dentro da dinâmica de construção de cidadania a partir de uma relação de direito positivo como obrigação por parte do Estado de responder ao conjunto das necessidades urbanas da sociedade, e de uma relação de direito negativo como liberdade individual e coletiva de transformar a cidade:

la relación ciudad-ciudadanía no es simplemente terminológica. La ciudad no es únicamente una realidad física es también un sistema de relaciones entre personas en teoría libres e iguales, los ciudadanos. Actualmente el *status* de ciudadano se vincula a la nacionalidad atribuida por el Estado pero es en la ciudad donde se ejerce. La ciudad en consecuencia ofrece condiciones más o menos efectivas para hacer realidad la ciudadanía. (BORJA, 2012, p.209)

Segundo Borja (2012, p.216), o direito à cidade “integra a la vez los derechos de los ciudadanos y los criterios urbanísticos que hacen posible su ejercicio, en especial la concepción del espacio público”; o qual considera: “ámbito preferente de ejercicio de los derechos y de progreso de la ciudadanía”; pois: “la ciudad es ante todo el espacio público, el espacio público es la ciudad. Es a la vez condición y expresión de la ciudadanía, de los derechos ciudadanos”. O direito à cidade outorga universidade às necessidades e liberdades da sociedade urbana, o que simultaneamente universaliza os deveres do Estado com relação a estes, através das políticas públicas urbanas. Segundo Naranjo e Villa (1997, p.12), as políticas públicas urbanas são: “mecanismos que articulan múltiples actores, racionalidades económicas, políticas y

sociales, dando lugar a conflictividades y consensos que definen la lógica política del espacio urbano”. Segundo Naranjo, Peralta e Hurtado (2001, p.35): “hay que hablar de políticas urbanas, pero, sobre todo, de la gestión social de la urbanización, que implica la penetración del mayor número de actores, individuales y colectivos, en el campo de la decisión”.

O direito à cidade, segundo Lefebvre (2011, p.118), “pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada”. No mesmo sentido, para Harvey (2014, p.28) é o direito à apropriação da cidade pela sociedade urbana:

é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização. A liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e a nossas cidades.

Neste sentido, o direito à cidade consiste na liberdade positiva da sociedade para transformar o espaço urbano coletivamente. A construção da cidadania e do direito à cidade é um processo de luta pela efetivação dos direitos conquistados e a conquista de novos direitos, uma vontade permanente de ação por parte dos sujeitos, individuais e coletivos. Desta forma, na relação dialética entre o Estado que desenvolve a política do espaço, e a sociedade que constrói seus direitos urbanos através de práticas políticas é possível produzir um projeto coletivo de cidade: o direito à cidade.

Sumarizando, o direito à cidade é o direito de apropriação da cidade por parte da sociedade urbana, que faz uso da liberdade individual e coletiva de emancipação por meio da produção social deste espaço, em palavras de Lefebvre (2002), na transformação do processo de urbanização da sociedade, a revolução urbana, desenvolvida pelos movimentos sociais urbanos, e recentemente pelos ativismos urbanos, o qual se analisará no final deste capítulo.

Se segundo Marshall (1967), o século XVIII foi o século dos direitos civis, o XIX dos políticos, e o XX dos sociais, o século XXI é o século dos coletivos, entre eles do direito à cidade.

1.4 A PRODUÇÃO DO RISCO NO ESPAÇO URBANO DA SOCIEDADE INDUSTRIAL

Na segunda metade do século XX, a reflexão ao redor da problemática ambiental com a qual se fez evidente a crise da razão moderna, a partir das ameaças para a relação do sujeito em sociedade com a natureza, como consequência do processo de industrialização surgiu o conceito de sociedade industrial de risco, e, de forma simultânea, começa o desenvolvimento

da 4ª Revolução Urbana, que mais para frente permite uma transição para a sociedade urbana de risco.

1.4.1 A produção da sociedade industrial de risco

Com as mudanças da sociedade industrial no início da segunda metade do século XX, que configuraram a 3ª Revolução Industrial, e a reflexão sobre este processo com o reconhecimento, entre outras, da problemática ambiental e da problemática urbana na virada da década de 1960 para 1970, Soja (2008) propõe a configuração da 4ª Revolução Urbana desde essa época, dinâmica que continuaria no começo do século XXI. Esta é aquela que Lefebvre (2002) descreveu em *A revolução urbana*, escrita em 1970, como uma hipótese: o processo de urbanização completa da sociedade, segundo a qual a sociedade industrial se transformaria como parte do mesmo processo de industrialização numa sociedade pós-industrial. Segundo Lefebvre (2002, p.19), a revolução urbana designa:

o conjunto de transformações que a sociedade atravessa para passar do período em que predominam as questões de crescimento e de industrialização (modelo, planificação, programação) ao período no qual a problemática urbana prevalecerá decisivamente, em que a busca das soluções e das modalidades próprias à sociedade urbana passará ao primeiro plano.

Harvey (1980) define a configuração da revolução urbana como uma perspectiva: “a evidência sugere que as forças de urbanização estão emergindo fortemente e se movendo para dominar o cenário central da história mundial. A urbanização tornou-se global como objetivo. A urbanização do campo está ocorrendo depressa” (HARVEY, 1980, p.270). Por sua vez, aponta Rolnik (2004, p.12), ao descrevê-la, como: “periferias, subúrbios, distritos industriais, estradas e vias expressas recobrem e absorvem zonas agrícolas num movimento incessante de urbanização. No limite, este movimento tende a devorar todo o espaço, transformando em urbana a sociedade como um todo”. Já Lefebvre (2002, p.128) considera: “a industrialização como uma etapa da urbanização, como um momento, um intermediário, um instrumento. De maneira que do duplo processo (industrialização-urbanização) o segundo torna-se dominante após um período no qual o primeiro prevalecia”. E Soja (2008), apoiado em uma interpretação do impacto da reestruturação do processo de industrialização na cidade contemporânea, analisa a transição da metrópole industrial moderna para a metrópole pós-moderna, ou postmetrópole.

Apesar de tudo, a realização completa da sociedade urbana é uma hipótese (LEFEBVRE, 2002), tal como a postmetrópole (SOJA, 2008), que se configura ainda como

uma perspectiva dentro do processo de revolução urbana. Persiste, na atualidade, a metrópole industrial moderna, que surgiu na segunda metade do século XX: “além de as grandes concentrações, de as densidades serem precedentes à população, é a indústria também que impulsiona o processo de urbanização da sociedade como um todo” (ROLNIK, 2004, p.73).

Na sociedade capitalista, os processos de industrialização e de urbanização se desenvolvem concomitantemente. Na sociedade industrial, com a crise urbana da virada da década de 1960 para 1970, surgiu um processo de revolução urbana em caminho de configurar uma sociedade urbana, não obstante seus problemas sob o modo de produção capitalista estejam intrinsecamente relacionados ao processo de produção industrial, como os concernentes à problemática ambiental.

O espaço social, como produto da relação do sujeito em sociedade e a natureza na atualidade, tem criado um meio ambiente social que, segundo as mudanças ecológicas reais, ou potenciais, apresenta um perfil de risco para os humanos, mas também para a natureza. A crise da relação sociedade-natureza na atualidade surge a partir do processo de modernização e, especificamente, do modo de produção capitalista, com base na produção industrial, e, portanto, na urbanização, com os riscos que gera esta relação. Segundo Giddens (1991, p.114): “a variedade de perigos ecológicos nesta categoria deriva da transformação da natureza por sistemas de conhecimentos humanos. A simples quantidade de riscos sérios ligados à natureza socializada é bem assustadora”.

Luhmann (1992) assevera que o risco é consequência de uma tomada de decisão no presente, que se lamentará no futuro se acontecer (incerteza) um dano e/ou perda que se esperava poder evitar. Uma primeira acepção do risco é em oposição à seguridade definida como: “uma situação na qual um conjunto específico de perigos está neutralizado ou minimizado. A experiência de segurança baseia-se geralmente num equilíbrio de confiança e risco aceitável” (GIDDENS, 1991, p.37). Nesta definição a variável de incerteza está relacionada com a tomada de decisão. Apesar disto, Luhmann (1992) propõe mais uma definição de risco como oposição à ameaça, na qual a incerteza não está relacionada necessariamente com a tomada de decisão, senão também com fatores externos como a natureza, por exemplo. Neste sentido, é importante fazer uma diferença entre perigo e ameaça.

Segundo o Marco de Ação de Hyogo 2005-2015, a ser mencionado adiante, perigo é definido como o “evento físico, fenômeno ou atividade humana potencialmente prejudicial que pode causar a perda de vidas humanas ou ferimentos, danos à propriedade, ruptura social e econômica ou degradação ambiental”. Portanto, os perigos são evidentes no presente e “incluem condições latentes que podem representar ameaças futuras e podem ter diferentes origens:

naturais (geológicas, hidrometeorológicas e biológicas) ou induzidas por processos humanos (degradação ambiental e perigos tecnológicos)”. Causada pelo perigo, a ameaça é a possibilidade de ocorrência no futuro de um evento físico que pode ocasionar algum tipo de danos e/ou perdas na sociedade. Segundo Lavell (2001, p.17), a ameaça é o:

Peligro latente que representa la posible manifestación dentro de un período de tiempo y en un territorio particular de un fenómeno de origen natural, socio-natural o antropogénico, que puede producir efectos adversos en las personas, la producción, la infraestructura, los bienes y servicios y el ambiente.

Lavell (1996) distingue três tipos de ameaças: naturais, socionaturais e antropogênicas, cada uma das quais tem sua própria classificação. As ameaças naturais estão relacionadas com a natureza e se dividem em quatro tipos: geotectônicas (atividade: sísmica, vulcânica, tectônica, etc.), geomórficas (deslizamentos, avalanchas, aprofundamentos, erosão terrestre e costeira, etc.), meteorológicas (furacões, tormentas, tornados, granizadas, sequias, tormentas, etc.), e hidrológicas (inundações, transbordamentos, etc.).

As ameaças socionaturais são produzidas como resultado da relação sociedade-natureza: “algunos fenómenos típicos de las amenazas naturales tienen una expresión o incidencia que es socialmente inducida. O sea, se producen o se acentúan por algún tipo de intervención humana sobre la naturaleza, y se confunden a veces con eventos propiamente naturales” (LAVELL, 1996, p.11). As ameaças socionaturais sobre as populações vulneráveis estão relacionadas com a probabilidade de ocorrência de desastres como: “inundaciones, deslizamientos, hundimientos, sequías (y desertificación), erosión costera, incendios rurales y agotamiento de acuíferos” (LAVELL, 1996, p.11).

Finalmente, estão as ameaças antropogênicas produto da atividade humana as quais é possível dividir em antrópico-tecnológicas e em antrópico-contaminantes. As ameaças antrópico-tecnológicas são produto de: “procesos de producción y distribución industrial modernos, principalmente concentrados en los centros urbanos o próximos a ellos, y las dotaciones de infraestructura urbana, principalmente para la distribución y consumo energético” (LAVELL, 1996, p.14). Enquanto as ameaças antrópico-contaminantes são uma série de ameaças que tomam forma em elementos da natureza transformados pela sociedade. A diferença das ameaças socionaturais que se manifestam através de impactos externos, as antrópico-contaminantes, põem em risco a saúde, a possibilidade de existência biológica da sociedade. Estas ameaças antrópico-contaminantes:

se relacionan principalmente con los procesos de contaminación derivados de derrames, dispersiones o **emisiones de sustancias químico-tóxicas hacia el aire**, tierra y agua, como es el caso del petróleo, los plaguicidas, **los gases tóxicos producto de la combustión**, los clorofluorocarbonos y la contaminación nuclear. (LAVELL, 1996, p.14, grifo nosso)

Todas estas ameaças naturais, socionaturais e antropogênicas são produzidas socialmente, pois a transformação de um potencial evento físico numa ameaça somente é possível se uma parte da sociedade estiver sujeita a possíveis danos e/ou perdas, quer dizer, se é vulnerável. Tendo em vista a reflexão por parte da sociedade sobre estas ameaças, a definição de risco tem se ampliado com a compreensão de mais um fator, a vulnerabilidade, definida como a propensão da sociedade, diante de uma série de dimensões sociais (econômicas, políticas, culturais, etc.) que a predispõem a sofrer danos e/ou perdas frente a um evento físico externo, e que dificulta sua posterior recuperação. Isto posto, o risco pode ser definido a partir da seguinte equação (LAVELL, 1996):

Risco = ameaça + vulnerabilidade

O risco, então, é uma condição latente ou potencial, e seu grau depende da intensidade provável da ameaça e os níveis de vulnerabilidade existentes, num espaço e tempo determinados. O evento registra a realização das condições de risco preexistentes na sociedade, no tempo e no espaço, o qual acontece por uma ameaça que era latente, e pode ser nomeado como desastre, catástrofe, contingência, emergência etc. O desastre é definido como processo e como produto. Como processo, consiste na criação das condições potenciais do risco, como a dinâmica da intensidade da ameaça sobre o nível da vulnerabilidade; e como produto, faz referência ao fato consumado, como resultado deste processo de produção social do risco.

Desde o surgimento do Estado de direito moderno, como analisado antes, a sociedade se organizou politicamente para demandar ao Estado seguridade definida em oposição ao risco. Ante as ameaças na sociedade industrial de risco torna-se uma necessidade social a capacidade de gestão do risco: “desafios inteiramente novos para as instituições sociais e políticas da altamente industrializada sociedade global.” (BECK, 2011, p.99). A gestão do risco é definida como um processo social de controle sobre os fatores de risco, as ameaças e as vulnerabilidades. Especificamente com relação à poluição do ar, a gestão do risco torna-se uma obrigação do Estado: “que deve controlar os índices de poluição do ar, propor soluções para diminuir a poluição. Amplia-se, com a problemática ambiental, no meio ambiente urbano as responsabilidades do Estado” (RODRIGUES, 1998, p.97). Mansilla (2000) amplia a equação do risco e relaciona cada fator: ameaça e vulnerabilidade, com seu respectivo fator de

eliminação e de redução, respectivamente, com o qual se configura a equação da gestão do risco, assim:

$$\text{Gestão do Risco} = (\text{ameaça} \times \text{prevenção}) (\text{vulnerabilidade} \times \text{mitigação})$$

A prevenção seriam as ações sobre o perigo, dispostas com antecipação para evitar que se materialize uma ameaça ou reduzir a incidência dos danos e/ou perdas. Enquanto a mitigação faz referência às ações dirigidas a reduzir a vulnerabilidade da sociedade.

A reflexão da sociedade industrial sobre o risco surgiu alicerçada na compreensão das consequências inesperadas, possíveis e certas, do domínio da natureza através do processo de modernização. Desta forma, a tomada de consciência dos riscos é uma questão de interesse coletivo, já que afetam a saúde não somente individual, mas também pelo caráter coletivo dos riscos, a saúde pública. Segundo Beck (2011, p.102), a saúde é: “justamente condição prévia da vida (e da sobrevivência). A universalização das ameaças à saúde gera um acúmulo constante e ubíquo de ameaças, que, com firmeza característica, trespassam o sistema econômico e político”. A intensidade global de certos tipos de riscos ao ameaçar a relação do indivíduo em sociedade com a natureza transcende a produção das relações sociais que se derivam deste, como a sociedade-Estado ou capital-trabalho, entre outras.

O produto da relação sociedade-natureza na modernidade, segundo Beck (2011, p.10), é “a socialização dos danos à natureza, sua transformação em ameaças sociais, econômicas e políticas sistêmicas da sociedade mundial altamente industrializada”. Para o autor, esta é uma contradição que evidencia a transição como parte do processo de modernização, desde a sociedade industrial da segunda metade do século XIX e a primeira do XX, para uma “sociedade (industrial) de risco” na segunda metade desse século, o qual coincide com o surgimento da 3ª Revolução Industrial.

Num sentido similar, esta sociedade havia sido definida antes por Luhmann (1992), para quem o motivo pelo qual: “nuestra sociedad se considera una sociedad de riesgo, tiene que ver fundamentalmente con la velocidad del desarrollo tecnológico en esferas que son científicamente de la competencia de la física, la química y la biología”. Logo, a produção social de riqueza por meio do processo de produção industrial é acompanhada também pela produção social de riscos: “a história da distribuição de riscos mostra que estes se atêm, assim como as riquezas, ao esquema de classe- mas de modo inverso: as riquezas acumulam-se em cima, os riscos em baixo. Assim, os riscos parecem reforçar, e não revogar, a sociedade de classes” (BECK, 2011, p.41).

Nesta tese, de aqui em diante, se faz referência à sociedade industrial de risco, nesta sua acepção longa utilizada por Beck (2011), que afirma: “a expansão e a mercantilização dos

riscos de modo algum rompem com a lógica capitalista de desenvolvimento, antes elevando-a a um novo estágio” (BECK, 2011, p.28).

Neste sentido, na década de 2010, segundo Schwab (2016), começou o desenvolvimento da 4ª Revolução Industrial, que se baseia na anterior, na revolução digital, e é “caracterizada por uma internet mais ubíqua e móvel, por sensores menores e mais poderosos que se tornaram mais baratos e pela inteligência artificial e aprendizagem automática (ou aprendizado de máquina)” (SCHWAB, 2016, p.11). Fundador e CEO do *World Economic Forum* (Fórum Econômico Mundial), em 2016, na Reunião Anual do Fórum em Davos (Suíça), Schwab (2016) propôs a tese sobre o surgimento da 4ª Revolução Industrial, fundamentado no termo *indústria 4.0*, que surgiu em 2011 para descrever a revolução na organização das cadeias de valor em nível global, com a transformação decorrente da fusão de diferentes tecnologias. Nesse mesmo ano, foi realizada a versão deste Fórum Econômico Mundial (WEF) para América Latina em Medellín (Colômbia), como será analisado no Capítulo 4. A 4ª Revolução Industrial:

não diz respeito apenas a sistemas e máquinas inteligentes e conectadas. Seu escopo é muito mais amplo. Ondas de novas descobertas ocorrem simultaneamente em áreas que vão desde o sequenciamento genético até a nanotecnologia, das energias renováveis à computação quântica. O que torna a quarta revolução industrial fundamentalmente diferente das anteriores é a fusão dessas tecnologias e a interação entre os domínios físicos, digitais e biológicos. (SCHWAB, 2016, p.11)

Schwab (2016) identifica três motivos para propor o surgimento da 4ª Revolução Industrial: velocidade; amplitude e profundidade; e impacto sistêmico. A velocidade acelerada pelas tecnologias da informação e as comunicações. A amplitude e profundidade a partir da revolução industrial anterior, a digital, combina diversas tecnologias que transformam as diferentes dimensões do indivíduo e da sociedade. E o impacto sistêmico a partir de sua inserção dentro do fenômeno da globalização. A desenvolvimento da 4ª Revolução Industrial dentro da sociedade de risco é evidente desde a descrição que faz o *World Economic Forum*:

Emerging technologies inevitably have both merits and risks. The extent to which the benefits are maximized and the risks mitigated depends on the quality of governance protocols – policies, norms, standards and incentives that shape the development and deployment of Technologies.

Em 2017, o WEF criou o Centro para a 4ª Revolução Industrial em San Francisco (Estados Unidos), e para 2018, 3 centros a mais ao redor do planeta, para promover a cooperação público-privada na governança de tecnologias emergentes, na China, Japão e Índia. Além disso, em 2019, abriu 3 centros a mais em Emiratos Árabes Unidos, Israel e Colômbia,

em Medellín, como será analisado no Capítulo 4, e mais 2 centros neste ano, na Noruega e Sul África. A visão da Rede de Centros para a 4ª Revolução Industrial é: “dar forma al desarrollo y uso de la tecnología de manera que se maximicen los beneficios y los riesgos se minimicen” (WEF, 2019). Assim, fica evidente até aqui a incorporação da consciência do risco no processo de produção capitalista, nesta nova fase, na 4ª Revolução Industrial, liderada pelo WEF no começo do século XXI.

1.4.2 A produção da sociedade urbana de risco

No final do século XX, surgem novas ideias liberais que buscavam reduzir o tamanho do Estado e ampliar o mercado como âmbito de relação do Estado com a sociedade, e assim também da relação do capital com o trabalho, com o qual surge o Estado neoliberal, que rege na atualidade, grande parte dos países ocidentais. Na década de 1980, foram promovidas ideias que procuraram novas formas de analisar a gestão ambiental do desenvolvimento através do manejo sustentável dos recursos naturais, com o qual o discurso do eco-desenvolvimento foi suplantado pelo discurso do desenvolvimento sustentável, que tenta conciliar dois aspectos contraditórios: o crescimento econômico sob o modo de produção capitalista, e a sustentabilidade do meio ambiente.

Para tanto, a ONU criou, em 1983, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Comissão Brundtland, a qual entregou, em 1987, o informe *Nosso Futuro Comum*, também conhecido como *Relatório Brundtland*, segundo o qual o desenvolvimento sustentável é: “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”. Segundo o relatório, o desenvolvimento tem como hipótese uma transformação para melhorar a forma de satisfação das necessidades e oportunidades da sociedade. Neste sentido: “o desenvolvimento sustentável não deve pôr em risco os sistemas naturais que sustentam a vida na Terra: a atmosfera, as águas, os solos e os seres vivos” (CCMAD, 1991, p.48).

Este conceito foi amplamente difundido a partir da 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro (Brasil), em 1992. Também foi realizada a 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Aglomerados Urbanos, em 1996, em Istambul (Turquia), conhecida como *Habitat II*. Na transição do século XX para o XXI, nesta sociedade industrial de risco acontece o fim da 3ª Revolução Industrial, a qual conclui com a crise econômica e financeira em nível internacional, em 2008.

Três décadas depois da proposição da hipótese da revolução urbana de Lefebvre (2002), na perspectiva de Soja (2008) esta ainda é uma hipótese. Não obstante, este autor

considera que a transição da metrópole moderna para a metrópole pós-moderna, que está em curso no começo do século XXI, é o processo que pode conduzir eventualmente à realização da 4ª Revolução Urbana. A metrópolis pós-moderna, ou postmetrópole: “puede ser representada como un producto de la intensificación de los procesos de globalización, a través de los cuales y de forma simultánea, lo global se está volviendo local y lo local se está volviendo global” (SOJA, 2008, p.224). Um destes processos é a reflexão sobre a problemática ambiental a partir da qual há uma produção social de riscos que configurou, na segunda metade do século XX, a transição da sociedade industrial para a sociedade industrial de risco (BECK, 2011).

A problemática ambiental que se estende desde a segunda metade do século XX até a atualidade, segundo a análise da produção *do e no* espaço que faz Rodrigues (1998, p.85), é produto da relação de dominação da sociedade sobre a natureza: “esta problemática é visível através de vários ‘problemas’ - enchentes, inundações, poluição do ar e das águas, ilhas de calor, doenças cardio respiratórias e infecciosas, destruição da camada de ozônio, efeito estufa e chuvas ácidas”. E logo, a autora explica: “é verdade que o debate da questão ambiental extrapola a cidade e compreende a própria forma como a sociedade se relaciona com a natureza. Porém, é na cidade que se expressam as diferentes matrizes discursivas sobre o urbano e sobre a sociedade em geral” (RODRIGUES, 1998, p.89). Isso corrobora para o entendimento de que, na virada do século XX para o XXI, o meio ambiente urbano tem se inserido dentro do discurso do desenvolvimento sustentável. Leff (2005, p.290) aponta que:

a crise ambiental mostra a necessidade de revalorizar o fato urbano a partir da racionalidade ambiental; de romper a inércia crescente de urbanização e repensar as funções atribuídas à vida urbana. A sustentabilidade global obriga a pensar o substrato ecológico onde se assenta a cidade, a encará-la como um processo entrópico; a relacionar a construção do urbano (habitação, transporte, etc.) em função da qualidade do ambiente que ele gera e de seu impacto na degradação do ambiente pelo consumo de recursos; a considerar o fato urbano em sua dimensão territorial como um sistema de assentamentos em relação com seu ordenamento ecológico e com o ambiente global; a conceber o contínuo urbano-regional como uma conjunção de funções produtivas e de consumo, políticas e culturais.

Rodrigues (1998, p.94), em seus estudos, sustenta que a problemática ambiental urbana é: “um aspecto que, apesar de sua importância, só recentemente começa a ser incorporado como objeto de estudos mais sistemáticos [...]. Na verdade, poucas vezes a Cidade é pensada como parte do ambiente natural onde está inserida”. Neste sentido, Lavell (1996, p.3) denomina a cidade no final do século XX como os novos cenários do risco:

la dinámica de la sociedad y de la urbana en particular pone constantemente retos, creando nuevas o modificadas amenazas y vulnerabilidades y nuevos escenarios

posibles de desastre urbano, que desafían las premisas, el estado de conocimiento y las medidas de gestión ya existentes.

Segundo Mansilla (2000), poucas investigações haviam abordado a problemática urbana relacionada como o risco, e as poucas existentes se tinham concentrado até o final do século XX, mais do que no risco urbano, nos desastres nas cidades. Para Lavell (1996, p.4):

mayor atención se ha prestado a los fenómenos físicos detonadores y a los impactos y respuestas a estos eventos, particularmente los referidos a la vulnerabilidad estructural o física de las edificaciones, que al contexto concreto del desastre y a los procesos históricos que han conformado las condiciones de riesgo y vulnerabilidad social de las ciudades afectadas.

Segundo Mansilla (2000, p.90): “los factores de riesgo en el contexto urbano son múltiples y dependen del ámbito en el que tienen lugar”. A autora enumera quatro características do risco urbano no começo do século XXI: a velocidade da mudança; a degradação ambiental urbana; a vulnerabilidade no âmbito urbano; e a aparição de novos riscos. A velocidade da mudança está relacionada com os componentes da equação do risco: ameaça e vulnerabilidade, os quais na cidade estão diretamente relacionados com o rápido crescimento demográfico que produz também mudanças rápidas, além de complexas pela quantidade de elementos que intervêm neste processo:

a diferencia de los desastres de gran intensidad que ocurren súbitamente y con periodos de recurrencia más amplios (p.e. a causa de un terremoto), lo que ha comenzado a caracterizar a las ciudades -particularmente de los países subdesarrollados- es la ocurrencia de múltiples pequeños desastres como consecuencia de amenazas producidas por los estilos del crecimiento urbano. Estos pequeños eventos han sido soslayados en importancia y generalmente no son considerados como desastres, sino como problemas ‘típicos’ y ‘normales’ de las ciudades. Se manejan dentro de un rango de ‘riesgo aceptable’, pero sin considerar que sus efectos tienden a acumularse cuando se visualizan en escalas temporales más amplias, llegando a tener incluso efectos similares a los producidos por un solo evento de gran magnitud o representando claras muestras de ser antesalas de grandes desastres que se gestan lenta y paulatinamente (MANSILLA, 2000, p.91).

A degradação ambiental urbana está relacionada com a transformação do espaço sobre as condições naturais dos ecossistemas locais, cuja base de sustentação se deteriora rapidamente, de modo que o meio ambiente urbano perde seu caráter natural e se socializa:

la noción de “medio ambiente urbano” remite a una multiplicidad de fenómenos percibidos como causantes de problemas en la ciudad: la contaminación del aire, la calidad del agua, el saneamiento, las condiciones de transporte, el ruido, el desmedro de los paisajes, la carencia de preservación de los espacios verdes, el deterioro de las condiciones de vida, y más recientemente la generación de diversos tipos de riesgos

aún no claramente identificados que pueden materializarse en desastres de grandes proporciones. (MANSILLA, 2000, p.103)

No âmbito urbano, a vulnerabilidade se manifesta em dois sentidos. Primeiro, numa crescente extensão das áreas susceptíveis de sofrer danos e/ou perdas causados por ameaças de distinta magnitude e pela concentração de elementos expostos, tais como moradias, infraestrutura, serviços etc. A segunda se manifesta na geração e acumulação de vulnerabilidades sociais de distintos tipos, a partir das condições de crescimento demográfico. Finalmente, a aparição de novos riscos, segundo Mansilla (2000, p.108):

en las ciudades también han comenzado a presentarse desastres nuevos que difícilmente ocurrirían en el ámbito rural: accidentes industriales, desastres causados por fallas en el transporte o manejo de sustancias peligrosas, contaminación ambiental, etc. La ciudad es el espacio donde las amenazas han dejado de ser propiamente naturales y donde adquieren mayor importancia las amenazas socio-naturales, antrópicas y tecnológicas. (MANSILLA, 2000, p.108)

Mansilla (2000, p.156) conclui sua análise sobre o risco urbano:

en el contexto de los espacios urbanos, más que en cualquier otro lugar, las amenazas producidas adquieren un carácter más social que natural. En consecuencia, los desastres en las ciudades son cada vez menos naturales. Pero en este contexto, la vulnerabilidad también juega un papel fundamental. En la ciudad ésta se expresa en la gran cantidad de elementos expuestos (tanto materiales como humanos), en grandes masas de población asentadas en zona de amenazas. (MANSILLA, 2000, p.156)

Neste sentido, segundo a equação do risco, na cidade, a ameaça e a vulnerabilidade se potencializam e se combinam perigosamente, gerando um incremento nos níveis do risco, e, em consequência, na probabilidade de ocorrência de um evento de desastre. Segundo Rodrigues (1998, p.99):

É importante ressaltar, como diz Lefebvre, que desde há algum tempo é a urbanização que comanda a industrialização. Um dos aspectos que pode demonstrar essa questão liga-se à problemática ambiental. Nas cidades torna-se, cada vez mais necessário, instalar filtros para combater a poluição, propor e/ou construir novas formas de captação e de tratamento da água, da coleta reciclagem do lixo, inventando-se e produzindo novas mercadorias que (re)produzem a industrialização. (RODRIGUES, 1998, p.99)

Com a crise da razão da modernidade desde a segunda metade do século XX expressada na problemática ambiental, entre outras, como a urbana, no começo do século XXI surge uma revolução no espaço da sociedade industrial de risco, a cidade, tudo isto dentro do

modo de produção capitalista. A dinâmica de urbanização completa da sociedade, a realização da sociedade urbana, que começou com a 1ª Revolução Urbana no neolítico, a 1ª na antiguidade, e que foi potencializado na modernidade através da 1ª Revolução Industrial e a simultânea 3ª Revolução Urbana, é uma perspectiva que está diretamente relacionada com a 4ª Revolução Urbana (SOJA, 2008).

Nesta dinâmica de transição, os contornos da sociedade industrial de risco se desmancham no ar e, em seu lugar, começa a aparecer, no começo do século XXI, um outro tipo de sociedade relacionada com o processo de revolução urbana: a sociedade urbana de risco. As sociedades urbanas do risco são intermediárias entre a sociedade de risco (LUHMANN, 1992; BECK, 2011; GIDDENS, 1991) e a sociedade urbana ainda em processo de realização desde sua formulação teórica, como uma tendência, desde a década de 1970 (LEFEBVRE, 2002; HARVEY, 1980, CASTELLS, 2000). O termo exato: “sociedade urbana de risco” é relativamente novo, pois surgiu na virada do século XX para o XXI. Gramaticalmente, guarda uma estreita relação com o termo sociedade industrial de risco e com sua acepção curta sociedade de risco; no entanto, não é utilizada por autores como Giddens (1991), Luhmann (1992) e Beck (2011), tampouco por outros autores que se aproximam ao tema (LAVELL, 1996; RODRIGUES, 1998; MANSILLA, 2000).

Até junho de 2019, havia 4 registros em reconhecidas bases de dados internacionais do termo exato *urban risk society*, nos anos 1999, 2007, 2008 e 2013; em 4 países, e em 3 continentes diferentes: Holanda e Grecia (Europa), Indonesia (Asia), e Estados Unidos (América do Norte). Porém, as temáticas dos artigos não estão relacionadas, nem os autores são citados entre si. O primeiro registro é de Hendriks (1999), na Tilburg University, na Holanda, no artigo *The post-industrialising city: political perspectives and cultural biases*. O autor afirma:

Post-industrialising urban society is becoming all the more a ‘risk society’ (Beck, 1992) in which economic, social and ecological risks are distributed in an unpredictable and uncontrollable way. Uncertainty and unpredictability are central features of cities subject to parallel processes of localisation and globalisation, the former creating a kaleidoscopic mix of urban life-styles, the latter a complex and volatile system of interdependencies (HENDRIKS, 1999, p.429).

Faz-se ênfase no desenvolvimento sustentável na sociedade urbana de risco: “not only because quality of life is becoming a relevant factor in the competitiveness of cities, but also because the post-industrialising economy is creating a growing pressure on the environment” (HENDRIKS, 1999, p.429).

O segundo registro é o de Sapountzaki (2007), na Harokopio, Universidade de Atenas, na Grecia, em documento para uma conferência intitulado: *Revisiting the city as a Rotation of Risk-undertaking, Risk-transfer and Risk-management Processes. The example of Public Places*. A autora faz a segunda menção do termo de uma forma tangencial, a partir de uma análise das características dinâmicas e reflexivas da sociedade urbana de risco: “in cases of urban formations where the involuntary danger-receiving and the danger-transferring activities and patterns predominate, these patterns indicate urban structures and social systems highly exposed to threats” (SAPOUNTZAKI, 2007, p.7).

O terceiro registro é de Voragen (2008), da *Parahyangan Universidade Catolica de Bandung*, na Indonesia, no artigo *The City as Autobiography: The Self and The City as Reflexive Projects*. Com um maior desenvolvimento do termo sociedade urbana de risco, este já começa a adquirir o caráter de conceito, em sua complexificação desde a perspectiva da modernidade reflexiva de Beck (2011). Segundo Voragen (2008), na sociedade urbana de risco:

People, poverty, pollution, and congestion are concentrated in metropolitan regions, in sum: urban risk society. Present-day modernity is full of man-made risks. We have to deal with manufactured risks, i.e. the unforeseen and unwanted consequences of human conduct due to the complexity of our urban societies. Urban risk society indicates a society characterized by social complexity, a society in which decisions are clouded by radical doubt. In urban risk society, more knowledge only raises more complicated questions. (VORAGEN, 2008, p.164)

E, por fim, a quarta referência do termo é a de Elliott e Frickel (2013), da Universidade de Oregon e da Universidade Washington State, respectivamente, nos Estados Unidos, no artigo *The Historical Nature of Cities: A Study of Urbanization and Hazardous Waste Accumulation*. Este texto desenvolve o conceito com base na identificação e análise da criação das condições ambientais da sociedade urbana de risco, numa investigação sobre a acumulação de locais industriais perigosos no tempo e no espaço urbano de Portland, Oregon:

temporal and spatial dynamics literally create the environmental conditions of urban risk society, which we now understand in empirical terms as the aggregative product of historically recursive redevelopment of urban lands—lands that bear the environmental as well as social imprint of earlier land-use transformations. (ELLIOTT; FRICKEL, 2013, p.526)

Propõe-se uma definição da sociedade urbana de risco como um tipo de sociedade organizada ao redor do modo de produção capitalista, determinada pelo processo de produção industrial, e nesse mesmo sentido pela dinâmica de urbanização da sociedade como um todo. Nesta sociedade, as ameaças que definem o risco, ainda que possam ter sua origem no processo de industrialização, são determinadas pela urbanização. No mesmo sentido, a vulnerabilidade

está relacionada com seu processo de produção do espaço urbano, tanto em políticas do espaço por parte do Estado, como no espaço político do direito à cidade para sociedade.

1.4.2.1 A Gestão do Risco na Sociedade Urbana de Risco

A probabilidade de ocorrência de um desastre está relacionada com o momento e o lugar do evento, fazendo com que a gestão do risco ganhe um caráter local, de modo que há uma tendência relacionada com o processo de descentralização do Estado, descentralizando também a gestão do risco nos governos locais e dentro destes, em distintos níveis, já que há ameaças naturais, socionaturais e antropogênicas. Em conjunto, tais ameaças são complexas, haja vista estarem relacionadas a temas transversais que transcendem os limites políticos e administrativos dos Estados locais, assim como involucram diferentes setores da sociedade. Neste sentido, a governança ganha relevância no processo de gestão do risco:

it is no surprise therefore to find that those urban cases that have made the greatest improvement in terms of disaster risk management have also made good advances in issues such as land use and environmental planning, transportation systems, housing, transparency and participatory mechanisms. (HARDOY *et al.*, 2011, p.412)

Desde o final do século XX e no começo do XXI, no marco de grandes eventos internacionais realizados por entidades do sistema da ONU, têm surgido diferentes compromissos relacionados com o desenvolvimento sustentável e o espaço urbano. No ano 2000, na Cúpula do Milênio da ONU, em Nova York, foi assinada a Declaração do Milênio, em que os Estados membros se comprometiam, até 2015, com os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). O sétimo objetivo estava relacionado com a sustentabilidade ambiental. Precisamente em 2012, a ONU organizou a 3ª Conferência sobre Desenvolvimento Sustentável, também conhecida como Rio+20. Em 2015, a Convenção Marco das Nações Unidas sobre Mudança Climática aprovou o Acordo de Paris, com o objetivo de enfrentar a mudança climática, a entrar em vigor em 2020. No mesmo ano de 2015, os ODM foram revisados pela Assembleia Geral da ONU, que lançou o documento *Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, no qual se adotam 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), para atingir 2030.

Nesta tese, se destaca o objetivo 11 – “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. Especificamente, o item 11.6 – “até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial

atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros”. E, concretamente, com relação ao risco o 11.b:

até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação à mudança do clima, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis.

Com efeito, compromissos relacionados com a gestão do risco têm sido assinados. No Japão, a 1ª Conferência Mundial sobre a Redução do Risco de Desastres da ONU foi realizada em 1994, em Yokohama; a 2ª Conferência ocorreu em 2005, em Kobe; e a 3ª foi realizada em 2015, em Sendai, na qual foi adotado o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, a que faz referência o item 11.b dos ODS. Este marco tem como objetivo:

Prevenir novos riscos de desastres e reduzir os riscos de desastres existentes, através da implementação medidas econômicas, estruturais, jurídicas, sociais, de saúde, culturais, educacionais, ambientais, tecnológicas, políticas e institucionais integradas e inclusivas que previnam e reduzam a exposição a perigos e a vulnerabilidade a desastres, aumentar a preparação para resposta e recuperação, e, assim, aumentar a resiliência.

Já em 2016, realizou-se em Quito (Equador) a 3ª Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), a qual promulgou a Nova Agenda Urbana ou a Declaração de Quito sobre cidades e aglomerados urbanos sustentáveis para todos, segundo a qual:

até 2050, espera-se que a população urbana quase duplique fazendo da urbanização uma das mais transformadoras tendências do Século XXI. Populações, atividades econômicas, interações sociais e culturais, bem como os impactos ambientais e humanitários estão cada vez mais concentrados nas cidades, colocando enormes desafios de sustentabilidade em termos de habitação, infraestruturas, serviços básicos, segurança alimentar, saúde, educação, empregos condignos, segurança e recursos naturais, entre outros.

1.5 OS ATIVISMOS AMBIENTAIS URBANOS NA PRODUÇÃO DO DIREITO À CIDADE NA SOCIEDADE URBANA DE RISCO

No início do século XXI, a 4ª Revolução Urbana ainda continua em desenvolvimento, em consonância com o processo de urbanização da sociedade organizada ao redor do modo de produção capitalista, e especificamente com a industrialização, com o qual a problemática ambiental ameaça a produção do espaço urbano. Dá-se partida, teoricamente, ao processo de formação da sociedade urbana de risco. Neste sentido, na relação de direito negativo entre o

Estado e a sociedade urbana de risco no tocante à produção da cidade, se configura como mediação o direito à cidade, construído na atualidade principalmente pelos ativismos ambientais urbanos.

1.5.1 Os movimentos sociais, ambientais e urbanos na segunda metade do século XX

No século XIX, surgem as primeiras ações coletivas que incluíam alguns grupos nacionalistas, associações burguesas, bem como grupos que demandavam direitos políticos em geral. Surgem, também, as associações de trabalhadores, que devido às suas conquistas em relação aos direitos sociais no começo do século XX, durante grande parte deste se identificaram como os movimentos sociais mais representativos. Segundo Gohn (2010, p.14), “os movimentos sociais propriamente ditos, criados e desenvolvidos a partir de grupos da sociedade civil, têm nos direitos a fonte de inspiração para a construção de sua identidade. Podem ser direitos individuais e coletivos. Neste caso abrangem todo um grupo social”.

Na sociedade capitalista, além das contradições que surgem nas relações entre o Estado e a sociedade, e entre o capital e o trabalho, são produzidas outras contradições que expressam as diferenças que são criadas dentro de várias categorias como a raça, a etnia, o gênero, a religião, entre outras, tornando as relações sociais ainda mais complexas do que a exclusiva relação capital-trabalho. Estas diferenças estão determinadas pelo contexto social no qual se constituem como tal, a partir da imposição de limites dentro da sociedade em relação aos outros.

Na virada da década de 1960 para a de 1970, com a crise da razão da modernidade que se traduz também numa crise do Estado de bem-estar, acontece uma perda de legitimidade de suas instâncias de representação, de forma que a sociedade civil demanda participação. Segundo Gohn (2010, p.57), a sociedade civil é: “o conjunto de movimentos, associações civis, organizações sociais, associações culturais, opiniões públicas, iniciativas cidadãs etc. que por meio de ações coletivas na esfera pública levam adiante suas demandas e reivindicações e conquistam espaços de ação sociopolítica e cultural”. Surge, assim, a ideia dos novos movimentos sociais, inspirados nas ações sociais e culturais realizadas por sujeitos coletivos, com temáticas sem visibilidade, como os negros, os estudantes, as mulheres, os grupos étnicos etc., ou com temáticas novas, como os grupos ecologistas, de moradores urbanos, ou pela paz.

Segundo Gohn (2010, p.14), um movimento social: “é sempre expressão de uma ação coletiva e decorre de uma luta sociopolítica, econômica ou cultural”. E entre as diferentes formas de ação coletiva, o que torna uma delas um movimento social é o questionamento da dominação social. Um movimento social:

é mais que um grupo de interesse ou um instrumento de pressão política: um movimento põe em questão o modo de utilização social de recursos e modelos culturais. O que constitui um verdadeiro movimento societal é verdadeiramente a associação de um chamamento moral e um conflito diretamente social, que, portanto, opõe um ator socialmente definido a outro (Touraine, 1997, p.108). (GOHN, 2010, p.109)

Especificamente os movimentos ecologistas, como se lhes conheceu num começo, ou ambientalistas, como se tem ampliado sua denominação, compartilham muitas características com as outras ações coletivas, mas também se diferenciam por suas demandas e formas de organização. Neste sentido, não se identificam com uma das classes da relação capital-trabalho, senão que atravessam todas as relações sociais. Os movimentos ambientais:

propõem uma ruptura com as formas tradicionais de organização e com os canais de intermediação política. Estes processos estão dinamizando e transformando as formas de sustentação, de exercício e de luta pelo poder ao abrir novos espaços de confrontação, negociação e concerto relacionados com os conflitos e a tomada de decisões relativa à apropriação da natureza e a participação social na gestão ambiental. (LEFF, 2007, p.150)

Os movimentos ambientais emergem como resposta da sociedade industrial à problemática ambiental que, segundo Leff (2007, p.154): “gera novas alianças populares, táticas novas de concerto do Estado com grupos empresariais, políticos e com a sociedade civil para resolver os problemas ambientais”.

Com relação à questão urbana, Castells (2000, p.377) aponta que os movimentos urbanos são um “sistema de práticas resultando da articulação de uma conjuntura do sistema de agentes urbanos e das outras práticas sociais, de forma que seu desenvolvimento tende objetivamente para a transformação estrutural do sistema urbano”. Por sua vez, De Souza e Rodrigues (2004, p.85) declaram que os movimentos urbanos são

aqueles que, embora estando organizados em torno de questões diretamente vinculadas ao espaço urbano como habitação e regularização fundiária, não agem somente na escala de um bairro, de uma rua ou de uma favela, mas buscam agir em escalas mais amplas (na cidade, no país e, às vezes, construindo até conexões internacionais).

Nas considerações de Harvey (2014, p.48), os movimentos urbanos buscam

reconfigurar a cidade de modo que ela passe a apresentar uma imagem social diferente daquela que lhe foi dada pelos poderes dos empreiteiros apoiados pelas finanças, pelo capital empresarial e por um aparato estatal que só parece conceber o mundo em termos de negócios e empreendimentos.

Neste sentido, para Naranjo et al. (2003), a história da construção do direito à cidade é um processo dialético, condicionado pelo esforço dos sujeitos individuais e dos movimentos urbanos, que demandam o reconhecimento de aspirações morais relacionadas com suas necessidades e liberdades em sua vida cotidiana nas cidades.

1.5.2 Os ativismos ambientais urbanos na sociedade urbana de risco

No final do século XX na América Latina, ganharam força na relação Estado-sociedade as organizações não governamentais (ONG) e as organizações sem fins lucrativos, fenômeno que é analisado como um processo de institucionalização dos movimentos sociais dentro da sociedade civil. Estas organizações têm sido influenciadas, desde o final de década de 1990, pelo conceito de mobilização social, que faz referência a: “ativações que visam mudança de comportamentos ou adesão a dados programas ou projetos sociais” (GOHN, 2010, p.65). Trata-se do processo por meio do qual os grupos sociais produzem os recursos necessários para tornar possível a ação coletiva, ainda que não demandem dos sujeitos laços anteriores de pertencimento ou obrigações permanentes para com uma organização.

De fato, um indivíduo pode pertencer a vários grupos sociais com o objetivo de perseguir seus diferentes interesses, conciliando conflitos e promovendo a cooperação, o que permite que o mesmo interesse possa ser representado por mais de um grupo. Este novo associativismo “é mais propositivo, operativo e menos reivindicativo – produz menos mobilizações ou grandes manifestações, é mais estratégico. O conceito básico que dá fundamento às ações desse novo associativismo é o de Participação Cidadã” (GOHN, 2003, p.18).

Desta forma, segundo Beck (2011), no final do século XX, surge uma nova cultura política na qual a relação entre o Estado e a sociedade urbana de risco se configura nos espaços que são ordenados segundo as formas de democracia participativa:

direitos estabelecidos e assim percebidos reduzem as margens de manobra no sistema político e fazem com que surjam fora do sistema político demandas por participação política sob a forma de uma nova cultura política (iniciativas da sociedade civil, movimentos sociais). (BECK, 2011, p.278)

A ampla mobilização política dos cidadãos no exercício de seus direitos de cidadania tem permitido abrir novos espaços para diferentes práticas políticas:

foros decisivos da subpolítica (jurisdição e esfera pública dos meios de comunicação) e porque -como mostra seu avanço- ela pode ser usada, ao menos pontualmente com bastante efetividade, precisamente para favorecer a percepção de seus interesses (na proteção do meio ambiente, no movimento contra a energia atômica, na proteção da privacidade). (BECK, 2011, p.290)

Assim, os direitos de cidadania continuam sua construção a partir dos novos espaços para a ação política. Estes espaços de:

subpolítica cultural e social - esfera pública dos meios de comunicação, jurisprudência, privacidade, iniciativas da sociedade civil e novos movimentos sociais - somam-se às formas de expressão de uma nova cultura política, em parte institucionalmente asseguradas e em parte extrainstitucionais. (BECK, 2011, p.294)

Segundo Beck (2011), o começo do XXI traz a consolidação de uma nova cultura política na qual:

competências decisórias forçosamente oficiais das instituições políticas são desconcentradas. O sistema político-administrativo já não pode então continuar a ser o lugar único ou central dos acontecimentos políticos. Surgem justamente com a democratização, atravessando a divisão formal vertical e horizontal de competências, redes de acordo e participação, de negociação, reinterpretção e possível resistência. (BECK, 2011, p.286)

Isso respresenta que têm surgido novas práticas políticas frente a emergência de sujeitos coletivos como os ativismos sociais, modo pelo qual as pessoas se organizam e participam ativamente na sociedade, mutáveis e complexas:

é uma categoria, por conseguinte, mais ampla, que envolve diversas formas de organização, mobilização e ação dos habitantes das cidades (não necessariamente dos pobres). O ativismo social abrange um espectro extremadamente variado de ações: desde aquelas de tipo reivindicatório, muito “paroquiais”, que não aprofundam o questionamento e a crítica sobre a sociedade atual e apenas exemplificam uma reação diante de uma carência ou um problema específico, até lutas muito ambiciosas e complexas que acabam questionando grande parte das fundações mesmas da sociedade, seja destacando seu aspecto econômico, seja destacando seus aspectos políticos e culturais. Os ativismos podem ser, além disso, de vários tipos, de acordo com o seu tema: especificamente urbanos (como o ativismo de bairros e favelas); frequentemente urbanos, mas não exclusivamente baseados em cidades (como o movimento ambientalista), e rurais (como o movimento dos sem-terra) (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p.83).

Na concepção de Souza e Rodrigues (2004, p.93), os ativismos sociais, em suas diferentes formas de organização, criam:

espaços de discussão que ajudaram, sem dúvida, a alargar os horizontes de participação política e socialização de inúmeras pessoas, contribuindo para a conquista e o exercício da cidadania no interior da sociedade. Nesse sentido, possuem uma dimensão político-pedagógica extremadamente importante, em que a

participação ajuda a ampliar a consciência das pessoas em relação a seus direitos como cidadãos.

É relevante destacar que os movimentos sociais que surgiram no século XX convivem no século XXI, entre outros sujeitos coletivos, com os ativismos sociais. Os ativismos não são somente reativos, movidos apenas pelas necessidades, senão também propositivos, num exercício de liberdade individual e coletiva. Desta forma, o processo social que enquadra a ação dos ativismos contemporâneos, como sujeitos coletivos, tem uma estreita relação com o processo de construção e ampliação da cidadania. Estes novos sujeitos coletivos têm alterado a: “forma de mobilização –de cima para baixo- e na forma de atuação –agora em redes- e o alargamento das fronteiras dos conflitos e tensões sociais em virtude da nova geopolítica que a globalização econômica e cultural tem gerado” (GOHN, 2010, p.12). Os ativismos têm tornado a cidade “sujeito, palco de ações coletivas que a reconstroem dando-lhe novos usos e significados” (GOHN, 2010, p.122). Neste viés, o espaço local é: “uma estrutura que oportuniza aos Sujeitos potencializar suas ações, porque é no território que surgem novas relações sociais” (GOHN, 2010, p.124).

A cultura política da sociedade urbana de risco se expressa com relação à problemática ambiental segundo a equação: risco = ameaça + vulnerabilidade; na qual a vulnerabilidade é definida como a propensão da sociedade, a partir de uma série de dimensões sociais, entre elas as políticas, que a predispõem a sofrer danos e/ou perdas frente a uma ameaça. Logo, segundo a equação: gestão do risco = (Ameaça x Prevenção) (Vulnerabilidade x Mitigação), a mitigação da vulnerabilidade constitui uma fonte de colaboração entre as pessoas, e, nesse sentido, um campo de ação política:

emerge assim na sociedade de risco, em pequenos e em grandes saltos - em alarmes de níveis intoleráveis de poluição, em casos de acidentes tóxicos etc.-, o potencial político das catástrofes. Sua prevenção e seu manejo podem acabar envolvendo uma reorganização do poder e da responsabilidade. (BECK, 2011, p.28)

Neste seguimento, a mitigação da vulnerabilidade está relacionada com o processo de produção do espaço urbano, tanto nas políticas do espaço por parte do Estado, como no direito à cidade para a sociedade.

No que se refere à problemática ambiental, Leff (2007, p.152) discorre que os novos sujeitos coletivos “podem gerar uma força social capaz de internalizar as reivindicações ambientalistas nos programas do Estado e dos partidos políticos tradicionais, abrindo novas perspectivas e espaços de participação à sociedade civil para a gestão ambiental”.

Isto posto, na sociedade urbana de risco, a relação entre a problemática ambiental e a questão urbana tem sido incorporada pelas novas formas de ação coletiva como os ativismos. Isto é denominado por Viola (1991 p.9 apud RODRIGUES, 1998, p.76) como ambientalismo multissetorial: “movimentos sociais que têm outros objetivos precípuos, mas incorporam a proteção ambiental como uma dimensão relevante de sua atuação”. Surgem, então, os ativismos ambientais urbanos dentro da vulnerável sociedade capitalista, que ante as ameaças no espaço urbano no começo do século XXI incorporam a gestão do risco dentro de seus interesses.

Na relação entre o Estado e a sociedade urbana de risco se configura como mediação o direito à cidade construído na atualidade, principalmente pelos ativismos ambientais urbanos, como prática de liberdade individual e coletiva de apropriação do espaço urbano. Portanto, os ativismos ambientais urbanos são considerados como sujeitos coletivos na construção do direito à cidade, e suas práticas políticas serão analisadas no Capítulo 4, no que diz respeito à mitigação da vulnerabilidade da sociedade urbana de risco do vale de Aburrá no final da década de 2010.

CAPÍTULO 2

A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE EM MEDELLÍN NA DÉCADA DE 1990

A análise dialética continua o movimento do pensamento da categoria direito à cidade desde este momento abstrato, em direção de novo à realidade, para encontrar na história as múltiplas determinações precedentes do fenômeno. Esta transição da teoria à prática se faz por meio da análise desta categoria através da história de Medellín, e especificamente no período compreendido entre 1990 e o final da década de 2010.

Antes de abordar em extenso esse período, é preciso contextualizar sobre a produção do espaço urbano de Medellín, isto é, um percurso na história desde suas origens, passando por sua designação como capital do departamento da Antioquia no nascente Estado colombiano, no começo do século XIX, e principalmente seu desenvolvimento industrial e urbano durante o século XX, até a virada da década de 1980 para a de 1990, em:

2.1 A produção do espaço urbano de Medellín até 1990

Desta forma, se faz uma abertura ao espaço urbano e ao período sobre o qual trata a tese. Este contexto permitirá atingir aproximações mais complexas sobre a história de Medellín, para analisar, em geral, o período de estudo definido 1990-2019, e especificamente na segunda parte deste Capítulo 2, o lapso compreendido entre 1990 e o ano 2000, em que se começa a análise do processo de desenvolvimento urbano a partir planejamento estratégico e participativo, concretamente com relação ao *Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana* (PEMAM):

2.2 Planejamento estratégico e participativo do processo de desenvolvimento urbano de Medellín, 1990-2000

2.1 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE MEDELLÍN ATÉ 1990

O município de Medellín localiza-se no vale de Aburrá, e é capital do departamento de Antioquia, na Colômbia, América do Sul (Figura 1).

Figura 1 – Localização de Medellín e o vale de Aburrá



Fonte: Rodriguez (2011)

A Cordilheira dos Andes se divide em três ramos na Colômbia: este, central e leste. O ramo este, onde está a capital, Santafé de Bogotá, e o ramo central, formam o vale do rio Magdalena, o principal meio fluvial do país, enquanto os ramos central e leste formam o vale do rio Cauca, o segundo afluente. O vale de Aburrá está formado por dois sistemas de montanhas em sentido sul-norte, que fazem parte do ramo central.

O vale de Aburrá forma um corredor de 7 Km de amplitude este-leste, em jurisdição de Medellín, e de 60 Km de comprimento, sul-norte, desde o município de Caldas até Barbosa. (Figura 2). Sua extensão é de 1.152 Kms². O nome do vale obedece aos indígenas Aburraes que habitaram este território antes da chegada dos espanhóis.

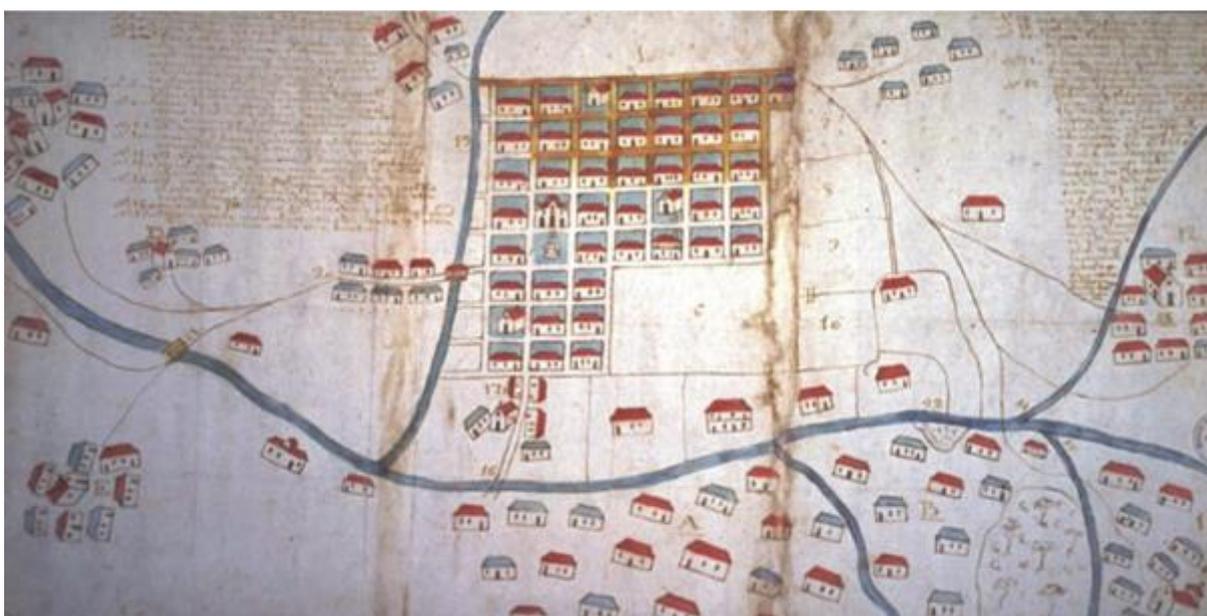
Figura 2 –Municípios do vale de Aburrá



Fonte: Rodriguez (2011)

Os espanhóis chegaram no vale de Aburrá no século XVI, em 1541, mas Medellín foi fundada no século XVII, como *Poblado de San Lorenzo*, em 1616, logo como *Nueva Villa de Nuestra Señora de la Candelaria de Medellín*, em 1675 (Figura 3).

Figura 3 – Mapa de Medellín em 1791



Fonte: Alcaldía de Medellín e BID (2009, p.61)

Em 1813, foi ungida como cidade em e posteriormente designada como capital da Província (logo Departamento) de Antioquia em 1826, que até esse momento havia sido Santafé de Antioquia, localizada no vale do rio Cauca, próxima às minas de ouro. O território onde está localizado a Antioquia, longe dos que eram os principais centros econômicos do país (Cartagena e Bogotá), e conformado em grande parte pelas montanhas da cordilheira dos Andes, gerou um sentimento regional para com o centro e outras partes do país. Esta região é habitada pelos paisas, como são conhecidas as pessoas desta região, que se caracterizam pela importância da família, a fé na religião católica, a ética do trabalho, e com tudo isto tem construído uma forte identidade regional e local.

Nos séculos XVII e XVIII, Medellín foi o epicentro de uma economia mineira e, em menor medida, agrícola, com pouca relevância no contexto nacional, por sua localização geográfica nas montanhas do leste do país, o que dificultava o comércio com o interior. Todavia, no transcurso do tempo foi se constituindo num importante cruzamento de caminhos entre os vales do rio Magdalena e do Cauca, bem como do mar caribe, com o qual só consolidou seu desenvolvimento como centro de intercâmbios comerciais até a metade do século XIX, principalmente a partir de sua designação como capital da Antioquia, em 1826.

Tornou-se, portanto, o eixo do comércio na região, para o abastecimento das regiões mineiras e das frentes de colonização territorial no sul da província. A grande produção de ouro nas minas permitiu centralizar o comércio deste mineral na cidade, além de produtos para o abastecimento destas, e a economia da região se concentrou no comércio de ouro, café, serviços financeiros, fundição de metais, entre outros. Esta elite econômica, comercial e financeira, da cidade e da província, se formou no começo em torno da economia do ouro, e, em função do poder que seu capital lhes outorgou, ela mesma se tornou a elite política.

Depois da declaração de independência da Colômbia da Espanha em 1810, e sua separação de forma definitiva em 1819, o interesse nacional se concentrou durante todo o século XIX em definir o caráter centralista ou federalista da república, entre os partidos Conservador e Liberal, respectivamente, seja pela política ou pela violência através das inúmeras guerras civis que houve no século XIX, no país. Segundo Melo (2017, p.321):

La mirada en conjunto a Colombia desde la independencia permite ver un desarrollo económico rápido y mejoras notables de las condiciones de vida de la población, en especial después de 1850. Esto fue obra sobre todo de los ciudadanos: el Estado no tuvo mucho peso hasta 1920 y desde entonces su aporte principal ha sido ofrecer un ambiente estable para la inversión y la producción: una política económica tranquila y sin sueños grandiosos ni esfuerzos populistas.

Depois da promulgação de várias constituições e de outras tantas guerras civis durante todo o século XIX, a Colômbia adotou com o partido Conservador no poder a Constituição de 1886, de caráter centralista, a partir da qual os governadores dos departamentos e os prefeitos das cidades eram designados pelo presidente desde Bogotá, a qual esteve vigente durante quase todo o século XX. Mesmo assim, na Antioquia e em Medellín, este centralismo foi superado no começo do século XX devido à formação de uma coalisão política regional e local bipartidária, que buscava, antes dos interesses partidários, os interesses da região e da cidade. A economia colombiana nesta época teve um desenvolvimento vinculado principalmente à expansão da produção de café. Em Medellín, estavam concentrados o comércio e as finanças mineiras e cafeiteiras, o que permitiu uma grande acumulação de capital na cidade durante o século XIX. Isto, junto com as possibilidades de geração de energia hidráulica que oferece o vale de Aburrá e a Antioquia, pela grande quantidade de fontes hídricas, com elevadas quedas de água pelas características das montanhas, assentou as bases para o surgimento do processo de industrialização no começo do século XX, bem como a consolidação de um importante setor financeiro mais à frente.

A coalisão política regional e local bipartidária impulsionou o surgimento de várias iniciativas urbanísticas relacionadas com o espaço urbano de Medellín, na virada do século XIX para o XX. Isto, além da relação dos comerciantes antioqueños com o mercado internacional, permitiu a chegada à cidade de ideias modernas que circulavam em Estados Unidos e Europa, como as do planejamento urbano e do urbanismo, trazidas pela elite econômica e política local, ao mesmo tempo que surge a ideia da cidade industrial moderna, estudada na primeira parte deste capítulo.

Martin (2014, p.36) identifica três momentos de iniciativas urbanas por parte das elites econômica e política, com relação ao processo de modernização da cidade. Uma das primeiras iniciativas voltadas ao planejamento de Medellín foi em 1890, com o pronunciamento da Câmara de Vereadores sobre a necessidade de se realizar um plano do *Medellín Futuro* (Figura 4). Apesar disso, no desenvolvimento do plano primaram os interesses particulares sobre os públicos, e o plano não foi executado em sua amplitude. A segunda iniciativa está relacionada com a criação da *Sociedade de Mejoras Públicas* (SMP), em 1899, devido ao impulso da coalisão política bipartidária, além de outras personalidades interessadas no progresso da cidade, inspiradas em associações civis interessadas nos temas no urbanismo como modo de vida, que tinham surgido em outras cidades do mundo. A SMP impulsionou várias campanhas sobre higiene e enfeite para orientar o crescimento urbano e educar as pessoas em seu comportamento, em uma cidade que deixaria para trás seu passado colonial, para entrar na

modernidade. A terceira iniciativa foi o impulso, por parte da SMP, em 1913, do *Plan del Medellín Futuro*, o qual foi adotado e regulamentado em sua implementação pela Câmara de Vereadores. No entanto, Martin (2014, p.40) aponta que o problema para o desenvolvimento do plano foi: “la falta de una actualización oportuna, ya que comenzaba a ser desbordado por causa del intenso crecimiento demográfico y, en particular, la urgencia que estaba tomando el tema de la vivienda. Este asunto quedó subdimensionado en el Medellín Futuro”.

Figura 4 – Mapa de Medellín em 1889



Fonte: Alcaldía de Medellín e BID (2009, p.63)

Desde o final do século XIX os países da América latina experimentaram diferentes processos de modernização ligados ao desenvolvimento do modo de produção capitalista. Nesse contexto as cidades da região experimentaram processos de industrialização e simultaneamente de urbanização. Especificamente, com a adoção do modelo econômico de Industrialização por Substituição de Importações (ISI) na década de 1920, o qual promovia o desenvolvimento industrial nos países da região para substituir as importações que os países industrializados tinham deixado de produzir durante e após a I Guerra Mundial. Assim, durante grande parte do século XX, a política econômica da Colômbia esteve dirigida principalmente à

proteção da produção industrial e à manutenção dos ingressos dos produtores cafeiteiros, com o qual se forjou uma estreita relação entre o capital cafeiteiro e o industrial, e entre estes com o Estado. Estas uniões são representadas pela *Federación Nacional de Cafeteros* (FNC) e a *Asociación Nacional De Industriales* (ANDI), cuja sede principal está em Medellín. Esta cidade tornou-se o centro cafeiteiro e industrial mais importante do país na primeira metade do século XX, com o qual se lhe conhecia nessa época como a “capital industrial de Colômbia”.

O processo de industrialização se realizou ao redor da indústria têxtil, assim como de bebidas, cigarros, calçado etc. com o qual continuou o fortalecimento da elite econômica e política, e surgiu uma nova classe social na cidade, os trabalhadores assalariados que faziam partes destas indústrias. Este processo de desenvolvimento econômico de Medellín na primeira metade do século XX esteve acompanhado de um grande, mas relativamente controlado, crescimento populacional, produto de uma migração frente à qual as instituições do Estado, e do capital, concentrado no setor têxtil, conseguiram responder na maioria das vezes de forma satisfatória às principais necessidades que atraíam a esta população: o emprego operário para a indústria, o comércio, a política, a educação (RAMÍREZ, 2011).

Apresenta Melo (2017, p.180):

en los primeros años, sobre todo en Medellín, la mayoría de los trabajadores fueron mujeres. Las textileras crearon hogares para que éstas vivieran en un ambiente apropiado, tratando, con apoyo de sacerdotes, de tener una clase obrera disciplinada y de contribuir a su moralidad. Este paternalismo fue uno de los rasgos iniciales de la industria antioqueña.

Na primeira metade do século XX, capital e Estado estabeleceram fortes ligações na Antioquia e em Medellín. Isto se evidencia na participação da elite econômica, além da atividade comercial e na produção industrial, em outros temas de caráter coletivo que denotavam um espírito cívico, como a educação, a saúde pública e o urbanismo. Alguns dos integrantes da elite econômica fizeram parte das instituições públicas, nos diferentes escritórios da Prefeitura, nas empresas de serviços públicos, e na Câmara de Vereadores, que determinou neste tempo uma aceitável administração pública da cidade. O processo de industrialização produziu também o de urbanização, que se evidenciou na forma do espaço urbano, principalmente no centro histórico; ao sul e ao norte, com o surgimento dos bairros operários próximos das indústrias, além da construção da ferrovia da Antioquia (1914); e logo ao lado centro-leste do vale, com a mobilidade, que permitiu o bonde elétrico (1921) e a construção de conjuntos habitacionais por parte de empresas privadas.

Nesta perspectiva, durante toda a primeira metade do século, o perímetro urbano da cidade se expandiu, produto de grandes transformações urbanas relacionadas com a industrialização e a urbanização, além do início da prestação de alguns serviços públicos domiciliários, como energia elétrica, telefone, aqueduto e esgoto, e outros de caráter coletivo, como a iluminação pública e a construção do bonde elétrico. Com efeito, a produção de energia elétrica nas montanhas do departamento contribui em grande parte neste processo de desenvolvimento da cidade.

Durante a primeira metade do século XX, os projetos urbanizadores, a maior parte particulares, os poucos projetos públicos, os das mesmas industriais, e em menor medida filantrópicos, se concentraram na produção de moradia para trabalhadores, classe média e meia-baixa, enquanto a população mais pobre teve que estabelecer assentamentos informais, e em alguns casos ilegais, os quais cresceram em grande número desde a década de 1920. Ante a falta de oferta de moradia formal nas cidades colombianas, uma consequência urbana do acelerado processo de industrialização no começo do século XX levou o Estado central a assumir a responsabilidade pela construção de moradias de interesse social, criando diversas instituições financeiras na década de 1930. Um dos principais problemas de Medellín no final da primeira metade do século XX foi o déficit de habitação para a nova população que chegou, especialmente os de baixa renda, que não eram operários e se assentaram sobretudo na zona nordeste da cidade.

Na Colômbia, a problemática relacionada com a necessidade de moradia formal no final da primeira metade do século XX, entre outros temas urbanos, evidenciou a necessidade de se tentar novamente planejar o espaço das cidades. Inspirado nos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM), o planejamento urbano moderno chegou à Colômbia a partir da Lei 88 de 1947, que contou para sua formulação com a assessoria de *Le Corbusier*, presente na Colômbia entre 1947 e 1951, assessorando também o *Plan Piloto* para Bogotá. Esta lei obrigava os municípios a elaborar planos reguladores que orientaram o desenvolvimento futuro das cidades. Isto fez com que, em Medellín, em 1948, fossem contratados dois urbanistas estrangeiros, o catalã José L. Sert e o suíço Paul L. Weiner, com o objetivo de elaborar um novo plano para a cidade, quatro décadas depois do plano de 1913. Então, foi formulado um *Plan Piloto*, que contou com a assessoria parcial de *Le Corbusier*, e para este, um *Plan Regulador* (Figura 5).

O estudo foi entregue em 1950, em 1951 acolhido pela Prefeitura, e em 1952 aprovado pela Câmara de Vereadores. Este plano estabelecia diretrizes gerais sobre usos do solo e mobilidade que foram recolhidas mais para frente em 1959, quando com algumas modificações,

entrou em vigor o *Plan Director*. A lei 88 de 1947 também estabelecia entre outras ações, a criação de um escritório de Planejamento para a Prefeitura, assim como a criação do instrumento de valorização, com o qual se autorizava ao município a estabelecer e arrecadar um imposto à valorização da propriedade afetada por uma obra de infraestrutura pública.

Figura 5 – Mapa de redes de esgoto e canais de água com imagem de LeCorbusier



Fonte: Universo Centro (2017)

Na década de 1950, a Medellín industrial moderna desenvolveu um processo de planejamento urbano a partir, especialmente, da criação de entidades públicas que permitiram desenvolver, de uma ou outra forma, algumas das coisas que se tinham planejado. Com relação à problemática cada vez maior de habitação nos bairros populares e nos novos assentamentos, surgiu *Casitas de la Providencia*, uma fundação de caridade privada, mas com investimento público, administrada pela igreja católica, uniões da indústria e a construção.

Sobre a problemática dos serviços públicos domiciliares para as moradias formais, inicialmente, e para as informais depois, foi criada, em 1955, por parte da Câmara de Vereadores e da Prefeitura, Empresas Públicas de Medellín (EPM), de modo que se fusionaram numa empresa autônoma as quatro entidades de serviços públicos domiciliares, até esse momento independentes: Energia, Aqueduto, Esgoto e Telefonia. A criação desta empresa tem representado para a Prefeitura uma forma de cumprir com suas obrigações relacionadas aos serviços públicos domiciliares e coletivos, e uma importante fonte de verbas que tem financiado

o fortalecimento do Estado local até a atualidade. Esta companhia é a cabeça do Grupo Empresarial EPM, com presença em diferentes países da América Latina. Devido à capacidade institucional e financeira desta empresa, frente à grande produção de energia elétrica na região, Medellín tem tido, ao longo da história, um dos melhores indicadores de provisão de serviços públicos no continente.

Na atualidade, a cobertura de eletricidade, aqueduto e esgoto está próxima a 100% das moradias formais, e de gás por rede 75%. O caráter público da empresa tem se conservado até a atualidade, e nesse sentido todas suas transferências de verbas anuais são destinadas integralmente à inversão pública do município de Medellín. Grande reputação tem a empresa que presta os serviços de asseio, *Empresas Varias de Medellín* (EVM). Desta forma:

la modernización de la planeación introducida a comienzo de los cincuenta generó nuevas formas de regulación urbana que permitieron que Medellín, no obstante el intenso proceso de crecimiento demográfico y el dramático desborde popular, no colapsara por completo (MARTIN, 2014, p.51).

Até aqui a produção do espaço urbano de Medellín, na primeira metade do século XX, foi realizada dentro de uma relação relativamente tranquila. As elites política e econômica tinham uma estreita ligação, que permitiu estabelecer uma relação relativamente fluida com a sociedade e com os trabalhadores que chegaram à cidade.

Apesar do anterior, desde a metade do século XX o processo de migração do campo para cidade se acelerou em toda a Colômbia num período de guerra civil entre liberais e conservadores, conhecido como “La Violencia” no qual uma grande quantidade de pessoas abandonou o campo para ir às grandes urbes. Isto, além do contexto internacional, com o triunfo da revolução cubana em 1959, deu lugar ao surgimento do fenômeno guerrilheiro no país: surgiram guerrilhas camponesas como as *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC) em 1964, e o *Ejército de Liberación Nacional* (ELN) em 1965, e outras de origem urbano como o *Ejército Popular de Liberación* (EPL) em 1967 e o *Movimiento 19 de Abril* (M19) fundado em 1970.

Como centro do desenvolvimento comercial, industrial e financeiro da Colômbia na primeira metade do século XX, a partir da década de 1950 Medellín recolheu uma migração rural própria das transformações sociais do desenvolvimento do processo de industrialização e de urbanização, embora acelerada pelo contexto de violência em nível nacional. Além do mais, esta segunda onda migratória foi causada também por outros fatores relacionados com a oferta de bens e serviços públicos urbanos, como emprego, educação, saúde e moradia (RAMIREZ, 2011). Devido ao acelerado crescimento desta segunda onda, na qual a cidade passou de 500

mil habitantes a 1 milhão 500 mil no período 1940-1970, as instituições estatais, nacionais e municipais, e as do capital não estavam em condições, como tinham estado na primeira metade do século, de responder às necessidades sociais que surgiram. Na primeira metade da década de 1970, a economia mundial entrou na crise do petróleo, a qual se refletiu em países como a Colômbia, onde o índice de inflação aumentou, o déficit do governo se duplicou e, finalmente, a economia entrou em recessão na metade desta década.

Esta crise afetou a Medellín pela concentração da produção industrial no setor têxtil e a pouca diversificação produtiva num contexto de emergência do fenômeno da globalização. Com a queda da industrial em geral, e desse setor em particular, o número de desempregados aumentou, e estes se somaram aos recém-chegados, fazendo se intensificar a pobreza, que se tinha controlado por parte do Estado e do capital, de uma ou outra forma. O espaço da cidade se esgotou para satisfazer as necessidades dos grupos sociais que chegaram de distintas partes do departamento e do país. De acordo com o processo de transição da cidade para a metrópole industrial moderna, os municípios do vale de Aburrá aceleraram seu processo de crescimento populacional, o que se traduz numa maior ocupação do território, e, desta forma, num espaço estreito como esta região, se aprofundou o processo de conurbação.

Por conseguinte, os planos da década de 1950 se desatualizaram: “de nuevo, como ya había pasado con el Medellín Futuro (1913), la actualización de los planes se demoró mucho más de lo razonable y la ciudad sufrió las consecuencias físicas y sociales” (MARTIN, 2014, p.51). A problemática de habitação que tinha surgido na primeira metade do século XX explodiu a partir da década de 1960 com a produção, fora do perímetro urbano, de um espaço urbano informal nas zonas noroeste, centro-este e centro-leste, mas principalmente na zona nordeste, onde alguns sacerdotes da igreja católica promoveram assentamentos em terreiros privadas. Realizaram-se assentamentos sem nenhuma planificação, sem considerações ambientais, foram construídas moradias em lugares de risco geológico, pela forte inclinação das encostas do vale, e por estas condições, sem possibilidades de acesso a serviços sociais como saúde e educação, sem espaço público, onde moravam, nas décadas de 1960 e 1970, em torno de 600.000 pessoas, quase o 50% da população da cidade (CNMH, 2017).

Isto fez com que o desenvolvimento destes assentamentos estivesse determinado pela contradição apropriação-dominação do território, a partir do confronto constante com o Estado, e entre os moradores mesmos, devido a suas diversas origens. Os assentamentos informais constituem na segunda metade do século XX um dos principais problemas da cidade de Medellín, os quais: “se caracterizan porque se agrupan de manera irregular, con calles estrechas, carencia de adecuados servicios públicos colectivos e individuales, porque las viviendas

generalmente son pequeñas y albergan un grupo familiar extendido” (TORRES, 2007, p.66). O processo de urbanização na segunda metade do século XX se superpôs à capacidade do Estado de solucionar os problemas de habitação, com o qual uma grande parte do espaço urbano da cidade foi produzido informalmente (Figura 6).

Figura 6 – Assentamentos informais na Colômbia



Fonte: Torres (2007, p.83)

Em razão do processo de institucionalização que começou na década de 1950, surgiu, em 1964, em Medellín, o *Fondo Rotatorio de Habilidadación de Barrios*, através do qual EPM principiou um processo de instalação e prestação de serviços públicos domiciliares, como aqueduto, eletricidade e esgoto nos assentamentos informais. Dialeticamente, se evidencia um processo contraditório, no qual o Estado não reconhecia em muitos casos a existência formal de assentamentos localizados fora do perímetro urbano ou em terreiros particulares, e até os interveio, por meio da ação da polícia, para desalojá-los, ao passo que, ao mesmo tempo, outras entidades do Estado, como *Casitas de la Providencia* e EPM, através do *Fondo Rotatorio de Habilidadación de Barrios*, empreenderam ações para habilitar estes assentamentos, de sorte que, em alguns casos, adquiriram o caráter formal de bairros.

Em Medellín, estes assentamentos têm recebido diversas denominações como: ilegais, informais, subnormais, piratas, invasões, marginais, entre outras, que denotam diferentes representações sociais ao redor dos processos de segregação espacial e exclusão social. Naranjo e Villa (1997) fazem uma crítica a estas categorias para nomear aqueles setores da cidade que mesmo em condições de pobreza e fora de algumas normatividades, hospeda a maioria da população. Em Medellín, o processo de ocupação do espaço tem: “tejido una trama urbana que

va mucho más allá de la polaridad formal/informal (...) Hay un proceso real de interacciones urbanas que muestra en, unos casos, que la sociedad formal ha incorporado a la informal y, en otros, que la ciudad se ha informalizado” (NARANJO; VILLA, 1997, p.140).

Assim, as autoras empregam a categoria popular para fazer referência a diferentes dimensões sociais, como a condição econômica, a subalternidade na política, além das identidades culturais específicas. Os problemas econômicos destes assentamentos, que a partir deste ponto serão nomeados de bairros populares, estão determinados pelas contradições da sociedade capitalista, como em relação à falta de oferta de trabalho por parte do capital, e consequentemente no subemprego associado ao setor informal da economia, um cenário marginal de subsistência para amplas capas da população, umas vezes mais próximas da lei, como as vendas de mercadoria no espaço público, e outras mais longe, como a delinquência e suas diversas formas de violência. Tudo isso redundou em conjunto num aumento dos conflitos sociais em Medellín, na segunda metade do século XX.

Figura 7 – Assentamentos informais na comuna 1, zona Nordeste, em 1960



Fonte: Sánchez (2017, p.48)

Torres (2007) classifica três grupos de agentes sociais na produção do espaço urbano nas cidades colombianas na segunda metade do século XX: o Estado, a iniciativa privada e a comunidade. O Estado como agente social na produção do espaço urbano intervém em:

el proceso de construcción de la ciudad y de los barrios, produciendo infraestructura y equipamiento urbano; en la construcción estatal de vivienda a través de sus entidades especializadas, otorgando subsidios económicos destinados a la adquisición de vivienda; con la formación de entidades de economía mixta como Metrovivienda o Corvide, produciendo espacio construido para las funciones y actividades del aparato administrativo (equipamiento institucional a través de contratación directa o por medio de licitaciones públicas), y como apoyo o patrocinador de acciones de gran envergadura a través de planes, programas y proyectos. (TORRES, 2007, p.64)

A iniciativa privada como agente social na produção do espaço urbano é dividida em institucional e não institucional. As primeiras seriam as entidades particulares de construção, as entidades de caridade e as organizações não governamentais (ONG). As segundas seriam as organizações político-militares de esquerda (guerrilha) e de direita (paramilitares), que desde o final da década de 1980 e principalmente na de 1990 condicionaram a produção do espaço nas cidades colombianas. E, finalmente, a comunidade como agente social tem se organizado para:

construir un techo, un abrigo, servicios básicos, mejorar sus condiciones de vida y tener una mayor participación política, situación esta que la ha llevado a asumir mediante variadas formas y mecanismos diferentes etapas de confrontación con el Estado, en procura de encontrar soluciones y mejorar la calidad de vida. (TORRES, 2007, p.63).

Em Medellín, esta apropriação da cidade por parte dos moradores dos bairros populares foi feita a partir de uma representação social do antioqueño como colonizador de novos territórios, neste caso urbanos, o que propiciou entre eles o surgimento de relações de colaboração, entre familiares e vizinhos, com as quais conseguiram construir um equipamento urbano básico, em alguns casos em coordenação com alguns sacerdotes, entidades de caridade, ou instituições do Estado. Ali, a maioria das pessoas, dos jovens principalmente: “no tenía acceso a los niveles de educación que la vida urbana requiere para ejercer de manera adecuada la ciudadanía o dar entrada al mercado laboral formal” (MELO, 1994, p.3).

Foi assim que, nesta época, as vendas no espaço público, principalmente no centro, se constituíram num problema novo em geral e num detonante do posterior deterioração desta parte da cidade. Configurou-se para o final da década de 1960 uma representação social dos povoadores dos bairros populares como os causantes da perda da ordem social, a estabilidade política e do desenvolvimento econômico que havia caracterizado a Medellín durante a primeira

metade do século XX. Isto se expressou no aumento de dinâmicas que determinam – ainda que de forma não explícita – a segregação espacial dos bairros populares e a exclusão social de seus povoadores.

No final da década de 1950, com a Lei 19 de 1958, se institucionalizaram na Colômbia as *Juntas de Acción Comunal* (JAC), associações de vizinhos que procuravam formalizar a relação entre as organizações sociais, de caráter territorial, principalmente de bairros populares, e o Estado, que desta forma fazia presença institucional ali. No começo, realizavam a gestão de alguns serviços públicos coletivos e domiciliários prestados por instituições do Estado local, como a Prefeitura e EPM. Na continuidade, as JAC transcenderam sua relação com a administração municipal através de outras demandas, como a pavimentação de ruas e a construção de novas, a implementação de rotas de transporte público, a defesa de alguns espaços públicos, bem como cumpriram, em alguns casos de JAC mais críticas, um papel de denúncia em relação a políticas da Prefeitura e as ações do capital imobiliário. O caráter territorial destas organizações determinou o enfoque das intervenções sobre o espaço urbano, e não em outros aspectos relacionados com a questão social, como a educação, a saúde, a cultura, o esporte ou o lazer.

Luis Fernando García (2018), líder cultural da zona Nordeste, da organização *Barrio Comparsa*, um dos sujeitos de pesquisa desta tese, que fez parte de uma JAC na década de 1980, relatou que estas:

“hacían calles, tapaban huecos, hacían escalas, otras obras de infraestructura, pero el tema de la cultura y el desarrollo social de la gente no era el tema prioritario” (GARCÍA, L.F. Entrevista, 2018).

Por sua vez, **Horácio Galeano** (2018), líder comunitário da zona Centro-leste na atualidade, começou o processo de formação de sua liderança dentro de uma JAC na zona Centro-este, na década de 1970, quando era um menino:

“cuando yo comencé a ser líder comunitario vivía en Villatina, a la edad de 10 años. Sufríamos mucho todos por el agua. Teníamos que cargarla desde un nacimiento, pero eso era muy poquito. Entonces hicimos un convite para hacer un tanque de agua, y ahí comencé a trabajar con la Junta de Acción Comunal.” (GALEANO, H. Entrevista, 2018)

Apesar disto, pelas condições sociais, estas organizações desempenharam um papel bastante importante na consolidação do tecido social, especialmente nos bairros populares que conformavam a nova periferia urbana. Logo, o encaminhamento de verbas desde a Prefeitura

para a execução políticas públicas no território através da relação entre os partidos políticos tradicionais e as JAC fortaleceu as relações clientelistas e diminuiu a autonomia destas organizações. Velásquez (2011, p.172) aborda que:

la cooptación política de los liderazgos sociales introduce lógicas en el manejo de los asuntos públicos que interponen el interés partidista al de los diferentes grupos sociales, generando efectos no esperados en el ejercicio de la participación e introduciendo lógicas clientelistas y autoritarias que rápidamente son interiorizadas y agenciadas por los líderes sociales.

Leyva (2014) aduz que estas relações clientelistas ilustram o nascimento de formas de representação políticas com certo grau de autonomia. Surge a denominada classe política, o que não lhe outorga o caráter de elite política, como tinha sido a elite econômica na primeira metade do século XX. Uma parte emergente desta nova classe política se aproximou dos povoadores dos bairros populares, que representavam a metade da população da cidade, um capital político bastante importante. Isto influenciou para que houvesse, na segunda metade do século XX, especialmente desde a década de 1970, um distanciamento com a elite econômica, a qual se retirou paulatinamente dos cenários públicos para concentrar-se em seus interesses particulares, entre eles a conservação dos valores tradicionais – que começaram a entrar em crise neste contexto e não nas transformações sociais e políticas da cidade e a região. Mais concretamente, seu espírito cívico ao redor da cidade, que o caracterizou na primeira metade do século XX, começou a diminuir.

Segundo o texto de Dover e Ocampo (2006 apud LEYVA, 2014, p.123), isto obedece à emergência na segunda metade do século XX, na América Latina, principalmente nas cidades, e dentro destas em sua área formal, do Estado de bem-estar, o qual:

entra a ocupar el papel que anteriormente tenían los vínculos paternalistas del empresariado. Para ellos, la responsabilidad de la construcción de un vínculo hegemónico pasa a ser una función “de una nueva élite, la clase política, que se conforma alrededor del aparato burocrático y del poder regional” (pp. 263-264). Esta nueva clase, en términos amplios, no solo está conformada por los políticos clientelistas, sino también por las burocracias funcionales que, como EPM, desempeñan un papel crucial en la creación de ciudadanía. En pocas palabras, “La política se populariza y la burocracia se descentraliza” (p. 264) y de alguna manera se asume que la función de construcción hegemónica recae en el nuevo estado-burocrático.

Na Colômbia, o processo de urbanização no começo da segunda metade do século XX se desenvolveu num contexto de baixa institucionalidade do Estado central, e ainda mais dos níveis regionais e locais, os quais dependiam para desenvolver políticas públicas quase

exclusivamente das poucas verbas que lhes outorgava o governo nacional, tudo isto mediado pelos partidos políticos tradicionais, o que influi na forma como as cidades desenvolveram este processo. Segundo Melo (2017, p.245):

la intervención estatal, aunque mantuvo la retórica de la lucha por la distribución del ingreso, se concentró en crear condiciones favorables para la inversión privada y en un asistencialismo social cada vez más amplio dirigido a los sectores pobres, ligado al clientelismo, de manera que los recursos públicos terminaron financiando los aparatos políticos de los caciques electorales y el subsidio a los sectores urbanos pobres, para evitar su radicalización política.

A classe política antioqueña, longe da elite econômica, estabeleceu durante a década de 1970 vínculos com o setor imobiliário e da construção, assim se desenvolveram grandes projetos viários que buscavam conectar principalmente o centro com a periferia, devido ao potencial de urbanização. Neste sentido, em 1975 a fundação *Casitas de la Providencia* mudou para *Corporación de Vivienda y Desarrollo Social (Corvide)*, para assumir a função de desenvolver políticas públicas habitacionais para população de baixa renda, uma das principais demandas da população nesta época, assim como impulsionava a reativação econômica através de um setor intenso em mão de obra como o da construção, o que lhe permitia diminuir o índice de desemprego produto da crise econômica.

Leyva (2014, p.127) assim sustenta: “con el crecimiento de la ciudad se empieza también a producir una especialización de este sector inmobiliario en manos de nuevos agentes con vínculos políticos”.

Para dar continuidade, volta-se para o final da década, durante a presidência de Julio César Turbay (1978-1982), momento em que a elite política conseguiu aumentar o nível da dívida externa da cidade para financiar grandes obras de infraestrutura de mobilidade na região, como a rodovia Medellín-Bogotá, o Metro de Medellín, o Aeroporto Internacional José María Cordova, e outras, como o centro de eventos Palácio de Exposiciones. É possível definir este processo, por parte da elite política, como o desenvolvimento de uma nova forma de: “‘capitalismo político’, para usar la categoría de Weber (1996), cuya lógica de acumulación estaba atada a la financiación de las rentas públicas y al control de la política -y el presupuesto - local para sostener sus propios procesos de acumulación” (LEYVA, 2014, p.127).

Nesta perspectiva, na sociedade capitalista a elite política, além de garantir a reprodução do capital particular da elite econômica, acumula o capital público para sua própria reprodução. Leyva (2014) destaca a emergência de uma nova classe social, os comerciantes: “quienes ‘representaban un nuevo poder económico y un nuevo sector social en la sociedad

medellinense' (Dover y Ocampo, 2006, p. 269). Un grupo de los nuevos comerciantes se desarrolla con dinámicas muy cercanas al contrabando de bienes de consumo masivo y las ventas informales" (LEYVA, 2014, p.128).

Em síntese, o processo de urbanização na Colômbia configurou uma nova forma do espaço urbano a partir da segunda metade do século XX, para o qual a cidade de Medellín não estava preparada nem política, nem econômica, nem socialmente. Politicamente, sua institucionalidade estatal não conseguiu responder, além das relações clientelistas, às necessidades básicas da população. A economia desenvolvida na primeira parte do século ao redor da atividade comercial, industrial e financeira não conseguiu incorporar toda a mão de obra que chegou, de baixa ou nula qualificação, no mercado de trabalho formal. E, finalmente, a sociedade medellinense, tradicionalmente conservadora, que se havia consolidado no espaço plano do vale, de forma relativamente planificada, entrou em conflito, através das diferentes formas da violência, com os novos ocupantes das ladeiras, e em alguns casos os problemas eram entre eles recém-chegados.

Este contexto social exposto acima, além do contexto internacional com o nascimento dos novos movimentos sociais, contribui no aumento da mobilização social em todo o país, com o surgimento e fortalecimento de organizações por parte dos trabalhadores e dos estudantes nas cidades principalmente. Com a presença de líderes sindicais nos bairros populares, de integrantes do movimento estudantil, de colégios e universidades, de comunidades eclesiais, conhecidos no país como movimentos de protesta urbana, se impulsionou a crítica às ações do Estado, e seus efeitos sociais, assim como se organizaram para demandar direitos como emprego, educação, saúde, moradia, participação política, entre outros.

La movilización ciudadana de finales de los años setenta y comienzos de los años ochenta mostró rasgos muy particulares y novedosos en ese entonces: tenía un fuerte referente territorial, congregaba a sectores muy diversos de la población (incluidas las autoridades municipales y, en algunos casos, departamentales), giraba en torno a demandas muy específicas relacionadas principalmente con la prestación de servicios públicos y la construcción de infraestructuras y equipamientos sociales por parte del gobierno central, y reivindicaba mayor participación ciudadana en los asuntos públicos. (VELÁSQUEZ, 2011, p.158)

Especificamente em Medellín se configurou um processo por meio do qual a sociedade se organizou em relação à cidadania e à produção da cidade a finais da década de 1970 e começo de 1980. Para o entrevistado **Rubén Fernández** (2018), um dos fundadores da ONG social Región, os grupos sociais e comunitários se organizaram segundo uma ideia, que:

“la ciudadanía en una gran ciudad implicaba la aprensión, la comprensión, el agarre de la ciudad tanto en la cabeza como en el corazón. Y que no bastaba sólo con la dinámica política, sino que se requería también dinámicas de apropiación del espacio, del territorio”. (FERNÁNDEZ, R. Entrevista, 2018).

Faz-se referência a organizações sociais, comunitárias, entre outras que reclamavam direitos através de mobilizações, ações de fato em relação com o território, acesso a serviços públicos coletivos e domiciliários, e melhoramento de alguns equipamentos gestados e construídos pela mesma comunidade. Apareceram na cidade pequenas agrupações políticas inspiradas na revolução cubana (1959) e no que acontecia na China e na Rússia em nível internacional, e no país com as agrupações guerrilheiras. Assim, Rubén Fernández (2018), que inicialmente teve relação com estes movimentos, e depois trabalhou como fundador e pesquisador da corporação Región, identifica duas grandes tendências dentro desses grupos sociais na cidade: uma influenciada pela Teologia da Libertação⁴, e outra conformada por grupos comunitários.

O papa João XXIII (1958-1963) iniciou um processo de renovação da Igreja Católica depois do Concílio Vaticano II (1962-1965), do qual se derivou uma vertente ideológica inspirada na Teologia da Libertação, de corte socialista, a partir do auge revolucionário na região durante a década de 1960, o que fez com que na II Conferência Episcopal para América Latina em 1968, realizada em Medellín, se definira a opção preferencial da igreja pelos pobres. Esta vertente teve com um dos máximos representantes na Colômbia o sacerdote Camilo Torres, um dos líderes históricos do ELN. Segundo Sánchez (2017, p.49): “nesse processo de produção dos bairros, participaram ativamente lideranças e o sacerdote cívico influenciado pela teoria da libertação como importante referência no trabalho das organizações populares orientado à defesa da população em frente às autoridades e grupos armados”. Neste sentido, aponta **Rubén Fernández** (2018):

“hubo un movimiento en los 70 que tuvo que ver con la teología de la liberación y la generalización de un trabajo popular de curas muy valiosos que tenían aquí una idea muy distinta de cómo tenían que funcionar las cosas. Yo recuerdo muchos compañeros, y yo de alguna manera, que proveníamos de pastorales juveniles, pastorales de comunidades religiosas, o de pastorales de parroquias. Ahí se fue formando una masa crítica de gente que no sólo eran cristianos militantes, sino que casi siempre era gente que pertenecía a sectores que podían estudiar, a la clase media. Entonces rápidamente fueron jóvenes universitarios con una consciencia crítica formada en ese movimiento” (FERNÁNDEZ, R. Entrevista, 2018).

⁴ A Teologia da Libertação é uma corrente teológica cristã nascida na crise da virada da década de 1960 para 1970 na América Latina, depois do Concílio Vaticano II (1962-1965), segundo a qual o Evangelho exige a opção preferencial pelos pobres. Na II Conferência Episcopal para América Latina, realizada em Medellín (1968), se reuniram ao redor de 150 bispos católicos que representaram mais de 600 do continente, com o fim de empreender as ações para aplicar o Concílio Vaticano II na região.

O entrevistado **Elkin Pérez** (2019), líder comunitário da organização *Con-vivamos* da zona nordeste, lembra na entrevista processos associativos neste sentido:

“en la década de los 80’ hubo un grupo cultural, Raja Leñas, y ese grupo cultural era de gente que había trabajado en la parroquia, tenía raíces en la teología de la liberación, con los padres Monfortianos que habían establecido aquí un proceso fuerte organizativo en los 80’” (PÉREZ, E. Entrevista, 2019).

Rubén Fernandez (2018) destaca a ausência do Estado em diferentes partes da cidade para atender às necessidades sociais da população. Neste sentido:

“había otro movimiento social que confluyó en ese momento, que para mí también fue muy interesante, que tuvo que ver con la dinámica de construcción de la ciudad como tal, eran las organizaciones de base comunitaria. Yo los recuerdo construyendo templos, escuelas, centros de salud, canchas, etc. La propia gente haciendo eso porque no había Estado” (FERNÁNDEZ, R. Entrevista, 2018).

Os grupos sociais de base, em essência comunitários, se organizaram para fazer, através de ações coletivas conhecidas como convites, aquilo que o Estado não fazia. Torres (2007, p.63) menciona que a comunidade é o principal agente social na produção da cidade na Colômbia:

ya sea esta formal o informal, siendo en este último caso el actor fundamental en el proceso de formación y consolidación de los barrios informales y los de sectores de población de bajos ingresos. Pero ello solo se da cuando la comunidad adelanta sus esfuerzos a través de un proceso de organización y trabajo que le permite mejorar las condiciones de la vida colectiva.

Assinala Sánchez (2017, p.40) que, nesta época de surgimento e expansão dos bairros populares, a produção do espaço é feita por várias mãos, de:

moradores dos bairros populares, que cooperam com múltiplos agentes da sociedade civil, mediante lutas pela justiça social, pela posse de um lugar para a autoconstrução de moradia e pela conexão de serviços públicos domiciliares, especialmente de aqueduto. Movimentos sociais de trabalhadores, sacerdotes da igreja católica e moradores, ainda que fragmentados, constituíam a trama social insurgente, em resistência e rebeldia.

Muitas destas organizações no território começaram a funcionar sem reconhecimento jurídico, como uma forma de diferenciar-se politicamente de outras relacionadas com práticas clientelistas, como as JAC. Assim, estas organizações tiveram um papel importante na apropriação da cidade por meio da estruturação de um tecido social a partir de ações coletivas como:

la ayuda mutua, el convite y las relaciones vecinales, pero extendiéndose y diversificándose en organizaciones culturales, artísticas (teatro, danza, música, pintura) de deportes, juveniles, parroquiales, asambleas familiares, escuelas de padres, comités de base estudiantiles, grupos asociativos de economía solidaria, asociaciones juveniles y grupos de mujeres (NARANJO, 1998, p.60).

O anterior contexto político, econômico e social de tensão na relação Estado-sociedade em Medellín foi o cenário propício para o surgimento, na década de 1970, do fenômeno do narcotráfico, importado do sul do continente, de países produtores de coca, como Chile e Bolívia. Isto, na Colômbia, foi impulsionado por contrabandistas que conheciam as rotas para traficar na região e continuar o transporte do produto aos Estados Unidos. Além disso, o processo de desvalorização do dólar, causada pela crise do petróleo, deslocou grandes capitais da economia legal para este negócio que estabelecia uma margem mais elevada de rentabilidade. Para o final desta década, na região, operavam vários grupos de traficantes de drogas, com alguns conflitos entre eles, mesmo assim, organizados no Cartel de Medellín, liderado por Pablo Escobar⁵. Desta forma, os narcotraficantes se configuraram num novo ator, uma classe emergente na sociedade de Medellín e da Antioquia principalmente, e da Colômbia em geral.

Nessa época, o país vivia um contexto de conflito armado interno propiciada pelo crescimento na década de 1970 das guerrilhas camponesas e urbanas, e ante as ações destas, a resposta, por parte dos organismos de seguridade do Estado, que na procura da conservação da ordem exerciam em muitos casos uma violência ilegítima, através de práticas ilegais, sob a população civil. Assim também, ante a incapacidade estatal de controlar o território nacional, e como represália às ações da guerrilha, surge o fenômeno paramilitar liderado por fazendeiros, alguns empresários e pessoas com interesses no campo, como alguns narcotraficantes, em cumplicidade com alguns membros das forças armadas do Estado. Surgiram, ao longo do país, e principalmente na região de Antioquia, diferentes grupos denominados autodefesas que se juntaram, em sua grande parte, no final da década de 1990 no grupo paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), liderado pela família Castaño⁶.

Neste contexto de conflito armado entre os grupos guerrilheiros por um lado, e o Estado por outro, e de forma paralela a este, os grupos paramilitares, juntamente com o fenômeno do narcotráfico, começaram a articular os interesses destes dois últimos fenômenos desde a década de 1980. Segundo Melo (2017, p.324):

⁵ Pablo Emilio Escobar Gaviria (1949-1993) foi o chefe do cartel de Medellín, uma importante rede de tráfico de cocaína desde a Colômbia para outros países, como Estados Unidos.

⁶ Alguns membros da família Castaño de Antioquia, com grandes interesses nas zonas norte e noroeste da Antioquia, lideraram alguns grupos de autodefesa nesta região e logo a união destes, em nível nacional, sob o nome de *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC).

Esta violencia creó olas expansivas que desorganizaron la sociedad, cambiaron sus valores, debilitaron la justicia y la policía y dieron campo y estímulo a otras formas de delincuencia, como el narcotráfico. Y su relación con los problemas sociales y la desigualdad ha hecho que forme una trama compleja de acciones políticas legales y con organizaciones que promueven objetivos legítimos, lo que vuelve difíciles o poco eficaces las respuestas represivas. Esta violencia es la gran tragedia de la sociedad colombiana del último siglo y constituye su mayor fracaso histórico.

O narcotráfico também estabeleceu estritos vínculos com a elite política tradicional, que se tinha afastado da elite econômica desde a década de 1960, o que permitiu que os narcotraficantes conseguissem cooptar facilmente, com seu dinheiro, grande parte dos partidos políticos da região, através do financiamento de campanhas políticas. Como afirma o entrevistado **Alonso Salazar** (2018), escritor, pesquisador, ex-secretário de governo (2004-2007) e ex-prefeito de Medellín (2008-2011), isto contribuiu com uma crise ética e moral da classe política que:

“se acomodó al esquema que el narcotráfico le planteó. Era un esquema de corrupción o de muerte. Yo creo que así creció mucho el fenómeno de corrupción a una escala que la ciudad no conocía” (SALAZAR, A. Entrevista, 2018).

Desta forma, os valores da cultura de Medellín e de Antioquia, que durante décadas serviram para construir a identidade da cidade e da região, se alteraram com o rápido processo de urbanização desde a metade do século XX, o qual introduziu representações sociais novas que debilitaram as tradicionais. Ante a incapacidade do Estado, e do capital, legal, de responder às necessidades da sociedade que chegou a Medellín, o dinheiro do narcotráfico criou de forma geral na população uma expectativa de renda fácil, que representava a possibilidade de ascensão social, que acelerou ainda mais o processo de transformação/ da cidade.

Os efeitos da crise econômica da década de 1970 serviram como detonantes dos problemas sociais que se tinham incubado em Medellín desde as décadas anteriores. A queda da economia teve um maior impacto nesta cidade do que nas outras do país, devido às características da estrutura produtiva concentrada na indústria têxtil, atingindo altos níveis de desemprego na metade da década de 1980. Neste contexto, a grande quantidade de dinheiro originado pelo narcotráfico contribuiu num momento difícil para acelerar a economia de Medellín, da Antioquia e da Colômbia. Desta forma, se explica por que diferentes grupos sociais, entre eles as elites, econômica e política, não impediram que este fenômeno permeasse a estrutura social. Por sua parte, a sociedade não conseguiu perceber a emergência deste fenômeno.

Alonso Salazar (2018), formado em Comunicação e periodismo na *Universidad de Antioquia*, explica que, nas universidades públicas, se esperava:

“una radicalización de las luchas sociales, y no fueron capaces de ver esa emergencia del fenómeno del narcotráfico y de la violencia explícita con unas manifestaciones muy claras de violencia juvenil, porque en el esquema no estaba eso ¡era una cosa tan extraña!” (SALAZAR, A. Entrevista, 2018).

Os problemas de seguridade cidadã não se limitavam às mortes e lesões relacionadas com o narcotráfico, pois ressaltam-se outras formas de violência, como o sequestro e a extorsão, que em Medellín, nesta época, apresentaram maiores índices do que em outras cidades do país.

O narcotráfico contribuiu a debilitar o Estado, o que impulsionou a perda de credibilidade em suas instituições e, com isto, a desintegração do tecido social. O dinheiro dos narcotraficantes permeou grande parte da Polícia para procurar sua colaboração, o que se refletiu na pouca efetividade desta instituição na luta contra estes. Estabeleceu-se, em vista disso, uma distância entre algumas instâncias do Estado e parte da Polícia Nacional, organismo que depende do governo central, mas com o qual não existia, devido ao anterior, uma clara inter-relação em Medellín e na Antioquia. Este distanciamento também ocorreu em relação à comunidade, em função das práticas de corrupção de muitos dos integrantes da polícia, além da violência ilegítima que se exercia em muitos casos contra a população.

Constata-se que esta incapacidade do Estado para dominar o território e intervir nas relações sociais diminuiu a possibilidade de regulação dos conflitos, de modo que se privatizaram as funções que este deveria desenvolver através do monopólio da violência. Os cidadãos não reconheciam as instituições de seguridade e de justiça do Estado como instâncias de intermediação nos conflitos sociais. Além disso, a promoção, por parte de alguns governos locais e regionais, de comitês de vigilância territorial, que em alguns casos configuravam grupos de autodefesas, no começo foi reconhecida como positiva por alguns setores da sociedade. Contudo, foi contraproducente na medida em que contribuiu na localização e permanência de muitos grupos armados na cidade, concorrendo no mercado da seguridade privada para estabelecer controle social e territorial, com a autorização do governo (CNMH, 2017). Desta forma, o Estado se consolidou-se num ator a mais do conflito armado interno.

Neste contexto de violência, a mobilização social aumentou na Colômbia na década de 1980, em comparação à década anterior, especialmente entre os trabalhadores, além de estudantes, organizações sociais, entre outros setores da sociedade que promoveram diferentes

greves nacionais, as quais foram fortemente reprimidas durante a presidência de Julio César Turbay (1978-1982), por parte da força pública.

A entrevistada **Clara Restrepo** (2018), formada em Economia na *Universidad Nacional*, e integrante da ONG social Región, nessa época:

“la mas mínima protesta era perseguida y había muchas desapariciones. Fue una década muy difícil donde se empezó a juntar una violencia que venía de antes, desde el Estado, con la violencia del narcotráfico. Eso fue una mezcla bastante difícil para el desarrollo de las organizaciones” (RESTREPO, C. Entrevista, 2018).

No contexto nacional, a Constituição de 1886 que regia ainda, outorgava pouca autonomia aos entes territoriais, o que, de alguma forma, explica a ausência do Estado em certas regiões do país, e mesmo das cidades. O governo de Belisario Betancur (1982–1986) demonstrou, desde o princípio, a intenção de estabelecer processos de negociação com os grupos guerrilheiros, e como contribuição por parte do Estado empreendeu, simultaneamente com o contexto latino-americano, reformas políticas e econômicas, o que se denominou modernização do Estado colombiano.

Assim, com a Lei 11 de 1986, começou um processo de descentralização territorial política, fiscal e administrativa, que aprovou a primeira eleição popular de prefeitos, que aconteceu em 1988, já que até aquele momento eram designados pelo presidente. Em vista disso, foram criadas as *Juntas Administradoras Locales* (JAL), que se circunscrevem ao nível territorial da comuna em cada cidade. Desta forma, departamentos e municípios adquiriram competências e funções, respaldados por verbas para desenvolvê-las, o que lhes permitiu responder a novas demandas da população no território.

Esta aproximação do Estado ao território se fez evidente na necessidade de institucionalizar espaços democráticos de participação cidadã na tomada de decisões das políticas públicas relacionadas com diferentes temas de interesse social, como os serviços públicos domiciliários, a saúde, a educação, entre outros. Teve início um processo para: “institucionalizar la participación ciudadana como parte de la descentralización del Estado. La participación ciudadana fue entendida como una forma de acercar el gobierno a los ciudadanos y como un medio para democratizar las decisiones públicas” (VELÁSQUEZ, 2011, p.155). Assim, a institucionalização de espaços de participação na tomada de decisões:

fue una estrategia agenciada por los sectores progresistas de la dirigencia política colombiana con el propósito de reducir el clima de tensión social y de violencia política existente en ese momento y canalizar la energía social que se venía

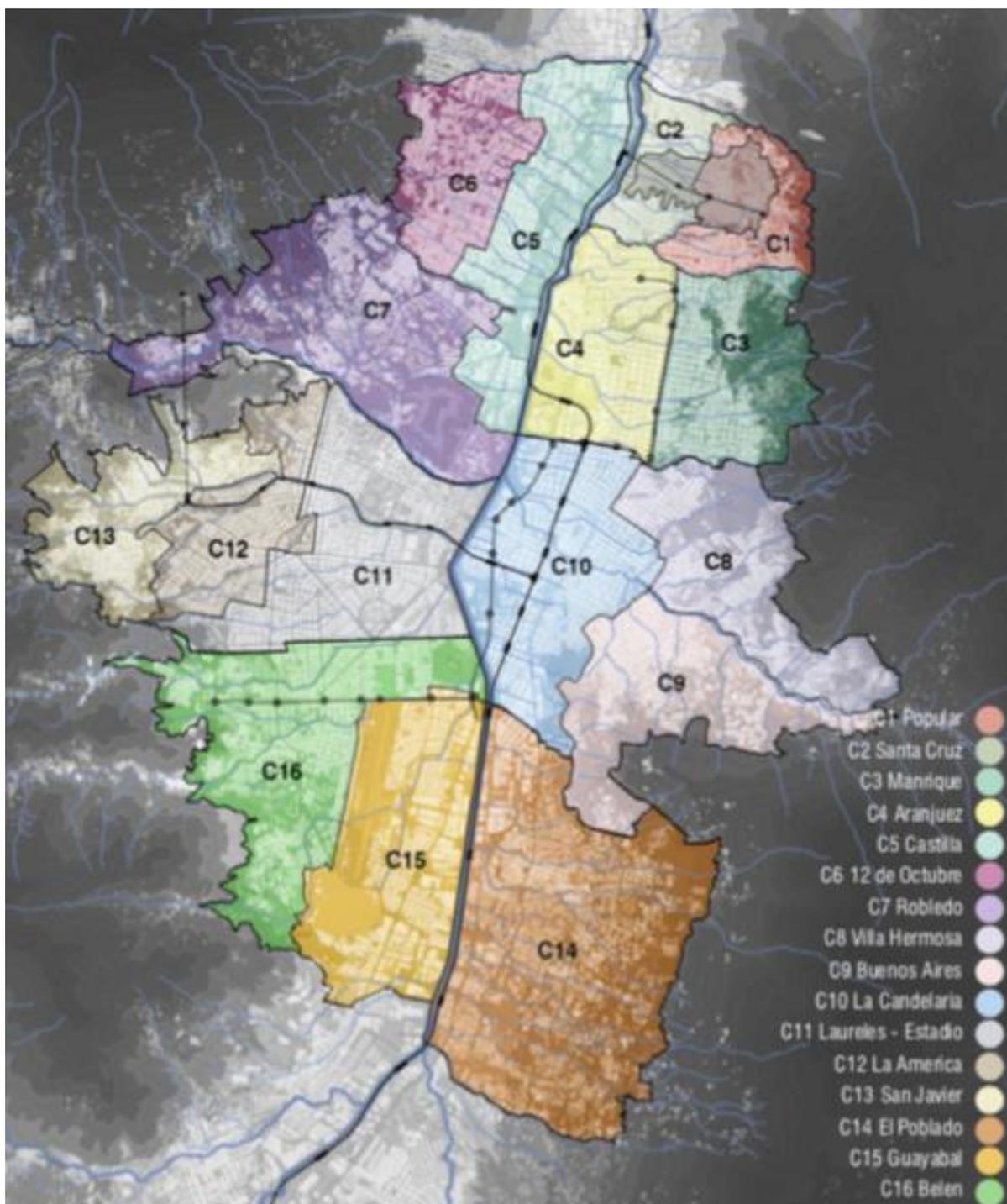
desplegando desde finales de la década del setenta en todo el país. (VELÁSQUEZ, 2011, p.158).

No departamento de Antioquia, em 1980, foi constituída a primeira área metropolitana do país, a *Área Metropolitana del Valle de Aburrá* (AMVA). Atualmente, agrupa as prefeituras dos 10 municípios em sua jurisdição, que conformam a região do vale de Aburrá: Medellín, como cidade núcleo, Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Envigado, Itagüí, La Estrella, Sabaneta e Caldas. A AMVA impulsou, em 1985, a formulação do *Plan de Desarrollo Metropolitano del Valle de Aburrá, Para la Consolidación de la metrópoli*; em 1986, formulou um plano de ordenamento territorial para o norte da área metropolitana; e em 1987, mais um para o sul. Esta instituição tem ganhando relevância na região, o que será analisado com mais profundidade no Capítulo 4.

Especificamente em Medellín, nas décadas de 1970 e 1980, afirma Martin (2014, p.428): “la planeación física integral fue abandonada en la práctica, entre otras razones por la alta rotación de alcaldes y de directores de planeación (la mayoría además ingenieros, en vez de arquitectos), pero también porque el marco normativo nacional al respecto no se modernizó”.

Somente no final da década de 1980, com inspiração no *Plan de Desarrollo Metropolitano del Valle de Aburrá*, e a partir da Lei 11 de 1986, que se elaborou o primeiro *Plan de Desarrollo Urbano de Medellín*, em 1987. Este plano fomentou a descentralização ao interior da cidade por meio de uma nova estrutura territorial, que deu como resultado a divisão político-administrativa que tem a cidade na atualidade: 6 zonas, 16 comunas na área urbana, e 5 corregimientos na área rural. Zona: 1) nordeste: comunas 1, 2, 3 y 4; 2) noroeste: comunas 5, 6 y 7; 3) centro-este: comunas 8, 9 y 10; 4) centro-leste: comunas 11, 12 y 13; 5) sudeste: comuna 14, 6) sudoeste: comunas 15 y 16. E os corregimientos de: San Sebastián de Palmitas, San Cristóbal, San Antonio de Prado, Santa Elena y Altavista (Figura 8). Com esta nova estrutura da cidade, se buscava, na área urbana, agrupar os bairros segundo uma maior homogeneidade territorial em relação à interação entre as comunidades e o Estado.

Figura 8 – Mapa Divisão político-administrativa de Medellín



Fonte: EDU *et al.* (2012, p.58)

Inspirada na Lei 11 de 1986, foi promulgada a Lei 9 de 1989 (*Ley de reforma urbana*), que obrigou aos municípios a planejarem o desenvolvimento em relação ao uso do solo com normas urbanísticas setoriais: mobilidade, moradia, serviços públicos, meio ambiente, patrimônio, espaço público e na proteção de moradores de bairros populares, entre outros temas. Especificamente em Medellín, a ação das mesmas comunidades junto com as políticas públicas

urbanas produzidas no final da segunda metade do século XX contribuíram na diminuição da segregação espacial, com a expansão da infraestrutura viária e dos serviços públicos coletivos e, sobretudo, domiciliários, com a importante atuação de EPM na adequação das moradias em bairros populares, embora contraditoriamente, estas políticas sobre o espaço urbano não tenham contribuído plenamente na diminuição da exclusão social, econômica, política e cultural desta população à cidade.

No final da década de 1980, o orçamento municipal estava comprometido com a dívida pública adquirida para a construção das grandes obras que tinham começado na década de 1970 especialmente a obra de infraestrutura mais importante na história da cidade, o Metro de Medellín. Segundo Martin (2014, p.58), até o final da década de 1980: “si bien hubo una visión a largo plazo para la ciudad esbozada en los planes, el actuar sobre ella en concreto fue limitado, en buena parte, precisamente, por la debilidad de la administración local”.

No contexto nacional, a administração de Belisario Betancur (1982-1986) buscou negociar com os grupos guerrilheiros. Em 1984, teve início um processo de negociação com o M19, em que se autorizou a criação de acampamentos de paz nas cidades, onde instruíam treinamento militar e formação política aos jovens das favelas. Em Medellín, foram instalados acampamentos nas zonas nordeste, noroeste e no centro-leste da cidade, que acudiram, em sua maioria, jovens sem oportunidades e marginados da sociedade, como viciados e criminosos (SALAZAR, 2017). Contudo, as negociações com o governo se romperam em 1985, deixando estes grupos sem uma orientação política clara, mas com uma formação militar sólida num contexto de violência promovido pelo narcotráfico. Alguns dos membros destes grupos então partiram para o campo segundo a guerrilha, enquanto a maioria ficou na cidade, não tendo, ante a falta de resposta do Estado a suas necessidades básicas e de oportunidades para incorporar-se ao mundo laboral, outro caminho senão fazer parte das organizações delinquentes que começavam a prestar seus serviços aos traficantes de drogas.

Este cenário foi uma oportunidade para as guerrilhas, tanto as urbanas como o M19 e o EPL, como para as camponesas, principalmente o ELN, de fazer maior presença política e militar em Medellín, através da localização em territórios estratégicos de estruturas armadas. Para o final da década de 1980, sob a liderança social de algumas pessoas, instaurou-se um processo de reorganização dos acampamentos de paz através da conformação das milícias, em especial das *Milicias del Pueblo y para el Pueblo* (MPPP), um fenômeno exclusivo de Medellín no país, de acordo com o Centro Nacional de Memória Histórica (CNMH, 2017). Estes grupos buscavam preservar a segurança nos bairros populares, por meio de um controle violento, o que lhes outorgou uma legitimidade por parte de suas comunidades como restauradores da

ordem, ante a ineficiência do Estado nestes territórios, assim como para reclamar ante este, bens e serviços sociais.

Dessa forma, as milícias começaram na comuna 1 na zona nordeste, e logo se expandiram pela periferia da cidade, em muitos casos convidados pelos mesmos moradores que precisavam soluções ante os problemas de seguridade e de justiça que não eram resolvidos pelo Estado. Além disso, estes grupos se viram favorecidos pelo auge do movimento estudantil, do sindicalismo, e protestos protagonizados pelos moradores dos bairros populares. A inspiração revolucionária das milícias se diluiu e foram cooptados em grande parte pelo narcotráfico, além do fenômeno paramilitar, que chegou à cidade na década de 1990, e assim só uma pequena parte seguiu fiel aos princípios revolucionários até o começo da década de 2000, quando desapareceram.

O narcotráfico ganhou força na década de 1980, afetando a política, a economia e contribuindo no incremento das diferentes formas da violência social. O retorno do dinheiro do tráfico de narcóticos necessariamente consiste num:

flujo subterráneo o ilegal de capitales, cuya necesidad de entrar en los circuitos legales implica la inversión en distintos proyectos inmobiliarios, desde viviendas suntuosas, torres de apartamentos, urbanizaciones o centros comerciales, en los que los principios de “buena arquitectura” han sido cuestionados desde los años ochenta y donde predomina lo que se ha llamado el narc decó. (GONZÁLEZ, 2017, p.21)

O conflito armado continuou ocasionando processos de deslocamento forçado por causas políticas no interior do país, agudizando a pobreza nas áreas rurais e na periferia das cidades. Franco *et al.* (2012) identificam três períodos ao redor da problemática da violência homicida em Medellín, que serão mencionados ao longo do texto. O primeiro período começa desde 1983 e vai até 1991. Este constitui o período mais violento na história da cidade, no qual o homicídio e as lesões intencionais se tornaram a primeira cause da morte, como a única forma de resolução dos conflitos sociais, desde o mais simples até o mais complexo, e desde o nível social mais baixo até o mais alto. Registrou-se um alto número de desaparecimentos e mortes, entre outros, de líderes cívicos, sindicalistas, camponeses, políticos, juízes. Além deles, ao redor de militantes, congressistas, deputados, vereadores e prefeitos do partido político de esquerda Unión Patriótica do qual faziam parte alguns ex-integrantes da guerrilha das FARC, o qual foi objeto de um genocídio político, como o reconheceu o Estado colombiano duas décadas depois. O sistema judiciário colapsou com a tomada do Palácio de Justicia em Bogotá, executado pelo M19 em 1985, em colaboração com o Cartel de Medellín, no qual foram assassinados 11 magistrados da Corte Suprema de Justicia, entre eles o presidente da mesma; além de auxiliares,

advogados, civis, membros da força pública, guerrilheiros, e ainda não se tem estabelecido o número total de desaparecidos.

Dessa forma, o tecido social se debilitou com o medo que gerou o conflito armado que se desenvolvia nas principais cidades do país. Neste contexto de crise em nível nacional que se fez explícito desde a metade da década de 1980, com a manifestação das múltiplas formas de violência, Medellín se tornou o principal cenário do conflito armado (CNMH, 2017). Salazar (2017, p.237) resume o final desta década (Figura 9).

Finalizando la década de los ochenta, a Medellín se la conocía en todo el mundo como una capital del crimen. No llegó la esperada revolución sino la catástrofe social creada por el narcotráfico. La ofensiva de Escobar contra políticos, jueces, así como los atentados dinamiteros contra la población civil, conseguiría someter al Estado. A lo largo de la principal vía del centro de la ciudad, la carrera Bolívar, las casas y edificios demolidos para la construcción del Metro le daban a Medellín la apariencia de una ciudad bombardeada.

Figura 9 – Medellín no final da década de 1980



Fonte: Alcaldía de Medellín e BID (2009, p.39)

2.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PARTICIPATIVO DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE MEDELLÍN, 1990-2000

A seguir, se analisa o lapso compreendido entre 1990 e o ano 2000, no qual começa a dinâmica de desenvolvimento urbano a partir dos processos de planejamento estratégico e participativo, concretamente com relação ao *Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana* (PEMAM).

2.2.1 O processo de modernização do estado na Colômbia

A modernização do Estado colombiano, que teve início na década de 1980, com o processo de descentralização territorial e a institucionalização de espaços de participação, se consolidou na década de 1990 com a mudança da Constituição de 1886 pela de 1991. Esta mudança é produto da iniciativa, por parte da sociedade, de introduzir nas urnas – na jornada eleitoral para a eleição presidencial de 1990, na qual concluía o período do presidente Virgílio Barco (1986-1990) –, além dos seis cartões que recebiam os eleitores, um sétimo cartão que não estava contemplado na norma, o qual evidenciava a vontade do poder constituinte primário, o povo, de convocar a uma Assembleia Nacional Constituinte. Nesta eleição, foi eleito o presidente Cesar Gaviria (1990–1994), que deveu convocar nesse mesmo ano a Assembleia Nacional Constituinte, que no ano seguinte promulgou a Constituição de 1991. Este processo constituinte foi o resultado de diferentes dinâmicas sociais que confluíram no impulso de uma nova Constituição como relatou na entrevista **Ruben Fernández** (2018), fundador da *Corporación Región*, em 1990:

“hubo una iniciativa ciudadana: la Séptima Papeleta, que trabajó y movió la cosa, pero también se habían dado unos acuerdos de paz, unas discusiones y una serie de eventos que formulaban justamente la misma propuesta, y existía una cantidad de organizaciones sociales que tenían una alternativa o una esperanza muy bien cifrada en esa iniciativa” (FERNÁNDEZ, R. Entrevista, 2018).

Isto é corroborado na entrevista por **Luis Fernando García** (2018), líder da organização cultural Barrio Comparsa, que relata a dinâmica política da sociedade organizada com relação à nova constituição:

“nos parecía importante que nuestros aportes fueran a los derechos culturales, de la civilidad, a esa concertación nacional de un nuevo país, de una esperanza distinta. Nosotros estábamos muy inquietos en ese momento en ayudar a construir esa campaña de transformación” (GARCÍA, L.F. Entrevista, 2018).

Na América Latina, na década de 1980 começou um período de democratização relacionado com a ampliação dos direitos da cidadania na região, através de reformas que derivaram, mais tarde, na maioria dos casos em novas Constituições: Brasil (1988), Colômbia (1991), Paraguai (1992), Perú (1993), etc., que têm como referente a institucionalização do Estado de Direito. Especificamente na Colômbia, este consistiu na mudança da Constituição de 1886 pela de 1991, com a qual se inicia um processo de modernização do Estado colombiano, sendo, então, o país definido da seguinte maneira:

Artículo 1º. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

A Constituição de 1886 tinha uma curta declaração de direitos, poucos deles sociais ou econômicos com força normativa, embora isto tenha mudado com a Constituição de 1991, que inclui o Título II “De los derechos, las garantías y los deberes”. A classificação de Vasak (1979) estabelece que a Constituição de 1991 inclui as três gerações de direitos no Título II. Da primeira, recolhe os direitos civis e políticos no Capítulo 1; da segunda, os direitos sociais, econômicos e culturais no Capítulo 2; e da terceira, os direitos coletivos e do ambiente no Capítulo 3. Aliás, se contemplam os mecanismos de proteção e aplicação dos direitos no Capítulo 4, e finalmente, os deveres e obrigações das pessoas dentro do território nacional no Capítulo 5.

Assim, a Constituição de 1991 reconhece muitos direitos que não estavam constitucionalizados anteriormente, como os sociais, econômicos, culturais e os coletivos e do ambiente, bem como outorga a cada um deles um maior desenvolvimento do seu conteúdo e do papel do Estado para conseguir a efetivação destes. Apesar disto, inclui os direitos civis e políticos no cap. 1, “De los derechos fundamentales”. Embora, inclui os direitos sociais no Capítulo 2, “De los derechos sociales, económicos y culturales”, com o qual não se lhes outorga a estes o caráter de fundamental, que denota a importância de alguns direitos em relação com os outros, e sua constituição como fundamento do ordenamento jurídico.

Portanto, houve uma mudança social e política representada no processo de modernização do Estado com a Constituição de 1991, a qual privilegiou economicamente o modo de produção capitalista, a partir das ideias neoliberais, como a redução do Estado e a abertura da economia ao mercado internacional, segundo as receitas recomendadas pelo Consenso de Washington, analisadas no Capítulo 1.

Desde o governo de Cesar Gaviria (1990-1994), junto com os seguintes, implementaram-se medidas que foram estendidas pela região por instituições internacionais com base no nível de endividamento dos países desde a década de 1970. Durante a década de 1990 foi notória a presença no país de organismos como o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outros. Em resumo, a inspiração ideológica da Constituição de 1991 foi a ideia de desenvolver o mercado tanto como seja possível, e promover a intervenção do Estado tanto como seja necessário.

Na Constituição de 1991, no art. 1, se define a Colômbia como uma democracia participativa, e no art. 2, como fim essencial do Estado, entre outros: “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”. Além dos direitos sociais se dotou ao cidadão com mecanismos para exercer os direitos políticos mediante à abertura de importantes espaços de participação. Nesse sentido, **Juan Diego Lopera** (2018), arquiteto, professor, e servidor público da *Alcaldía de Medellín*, ressalta a inclusão da participação cidadã articulada aos espaços tradicionais próprios da democracia representativa, o qual abreu novas portas à mobilização social na tomada de decisões na produção das políticas públicas relacionadas com o desenvolvimento local e regional, como o comenta:

“hay una cosa que, en términos constitucionales, sigue siendo bastante importante, sobre todo por cómo se dio el proceso de convocatoria a la constituyente y la formación de la Constitución, y es el tema de la participación ciudadana, que empieza a jugar un papel muy importante en todas las decisiones que se dan en las cuestiones del desarrollo de tipo local” (LOPERA, J.D. Entrevista, 2018).

Velásquez (2011, p.161) propõe que a Constituição de 1991:

recogió ese espíritu de apertura democrática, introducido por la reforma municipal de 1986, y elevó la participación a rango constitucional, convirtiéndola en uno de los rasgos constitutivos del Estado, en uno de sus fines esenciales y en un derecho de todos los colombianos.

A Constituição de 1991 definiu também a estrutura territorial da Colômbia da seguinte forma: 32 departamentos, 1.122 municípios e 8 distritos especiais. Os períodos eleitorais são de 4 anos. Os Departamentos são administrados por *Gobernadores*, e legislados por uma *Asamblea*, que na *Antioquia* tem 26 *Diputados*. Nos Municípios, governa o Alcalde (prefeito), e legisla o *Concejo* (Câmara de vereadores), que em Medellín tem 21 *Concejales*. Assim, continuou o processo de descentralização territorial: política, administrativa e fiscal, que tinha

começado na década anterior. Ganharam autonomia os entes territoriais, como os departamentos e municípios, aos quais se outorgaram faculdades relacionadas com o planejamento.

Com o processo de modernização do Estado colombiano desde a década de 1980, em seus diferentes níveis: nacional, regional e local, inicia um processo de construção de cidadania e de direito à cidade com diferentes promulgações normativas da década de 1990 em relação ao planejamento do território. E especificamente desde a Constituição de 1991, se sustentam as promulgações normativas relacionadas com a política urbana, principalmente durante o governo de Ernesto Samper (1994-1998). Entre as mais relevantes para esta tese se destacam:

- Lei 134 de 1994: Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana
- Lei 152 de 1994: Ley orgánica del Plan de Desarrollo
- Política Pública Urbana: Ciudades y Ciudadanía - CONPES 2808 de 1995
- Lei 388 de 1997: Ley de Desarrollo Territorial

Lei 134 de 1994: Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana

Esta lei decreta, no Título I, no art. 1, o objeto da lei que estabelece as normas fundamentais pelas quais se regerá a participação democrática das organizações civis. Desde o art. 2 até o 9, define os mecanismos de participação do povo que serão ampliados nos títulos seguintes. No II faz referência à inscrição e trâmite das iniciativas legislativas e normativas e de solicitude de referendo; o III à iniciativa popular legislativa e normativa antes as corporações públicas, o IV aos referendos, o V à consulta popular, o VI sobre a consulta para convocar a uma assembleia constituinte, o VII da revocatória do mandato, o VIII ao plebiscito, o IX ao cabildo abierto, o X às normas sobre divulgação institucional, publicidade e contribuições, e o XI sobre a participação democrática das organizações civis. Esta lei foi atualizada com a Lei 1757 de 2015 (*Estatuto de la participación democrática*).

Lei 152 de 1994: Ley orgánica del Plan de Desarrollo

Esta lei estabelece que cada candidato à presidência, governação ou prefeitura, no momento de se inscrever para participar nas eleições, deve apresentar um Programa de Governo. Assim, o candidato ganhador deve formular nos primeiros seis meses de seu mandato, um *Plan de Desarrollo* para os 4 anos, que materialize as propostas formuladas no programa de governo. Estes planos se têm tornado no transcurso do tempo num importante instrumento de planejamento e gestão para as administrações municipais, o qual se evidenciará a profundidade no Capítulo 3.

A Lei, no cap. I, decreta os princípios gerais, entre os quais se destaca, no art. 3, em matéria de planejamento, a participação como processo político para orientar a construção conjunta de instrumentos de gestão pública, entre a sociedade organizada e as instituições do Estado. No cap. II aborda tudo o que está relacionado com o *Plan de Desarrollo*, como no art. 4, a definição de sua conformação por duas partes: uma parte geral e um plano de inversões. Assim, os programas e projetos contidos na parte geral devem ter uma relação direta com as verbas destinadas para sua execução, tudo isto detalhado de forma anual no plano de inversões. No cap. III, especificamente no art. 8, define as autoridades e cria instâncias de planejamento: o *Consejo Nacional – Departamental ou Municipal - de Planeación*, como cenários de participação da sociedade, do capital e do Estado na formulação dos *Planes de Desarrollo* de cada ente territorial. E, finalmente, a partir do cap. IV, desenvolve tudo o que está relacionado com o *Plan de Desarrollo* de cada entidade territorial.

Política Pública Urbana: Ciudades y Ciudadanía - CONPES 2808 de 1995

O *Consejo Nacional de Política Económica y Social* (CONPES), no documento 2808 de 1995, estabelece a política urbana conhecida como *Ciudades y Ciudadanía*. Este documento define, a partir da coordenação e concierto do governo nacional com os locais, estabelecendo dois grandes objetivos: 1) Articular o *Plan Nacional de Desarrollo* aos propósitos do desenvolvimento urbano e, mais precisamente, à produção de um espaço urbano que se constituem nível de intermediação espacial, em que as ações do governo nacional e das entidades territoriais se coordenem ao redor de objetivos de desenvolvimento urbano integral; e 2) Articular a gestão local do desenvolvimento, até esse momento segmentada e setORIZADA, ao redor dos objetivos integrais de desenvolvimento urbano e do espaço urbano.

Lei 388 de 1997: Ley de Ordenamiento Territorial

Esta lei, no cap. 1, traz os objetivos e princípios gerais. O art. 1 contém objetivos; o art. 2 traz os princípios; o art. 3 define a função pública do urbanismo, e o art. 4 a participação democrática através do fomento do concierto entre os interesses sociais, econômicos e urbanísticos, por meio da participação dos povoadores e suas organizações. O objetivo é assegurar a eficácia das políticas públicas a respeito das necessidades e aspirações dos diversos setores da vida econômica e social, relacionados com o ordenamento do território municipal, tendo em conta os princípios da lei. Finalmente, estabelece os mecanismos de participação da sociedade. E especificamente, no cap. 3, no art. 9 se desenvolve tudo o que for relacionado com os *Planes de Ordenamiento Territorial* (POT) a escala municipal ou distrital, os quais devem

ser atualizados a cada 8 anos. Esta lei foi complementada por meio da Lei 1454 de 2011 (*Ley Orgánica de Ordeamiento Territorial*). Em suma, segundo Velásquez (2011, p.167):

la expedición de la nueva Constitución Política en 1991 y sus desarrollos legislativos posteriores, especialmente en la década del noventa, fueron factores de primer orden en la creación de un ambiente favorable para la participación ciudadana, no sólo porque multiplicaron de manera significativa los espacios de intervención ciudadana, sino porque prefiguraron un nuevo imaginario político inspirado en las ideas de democracia participativa.

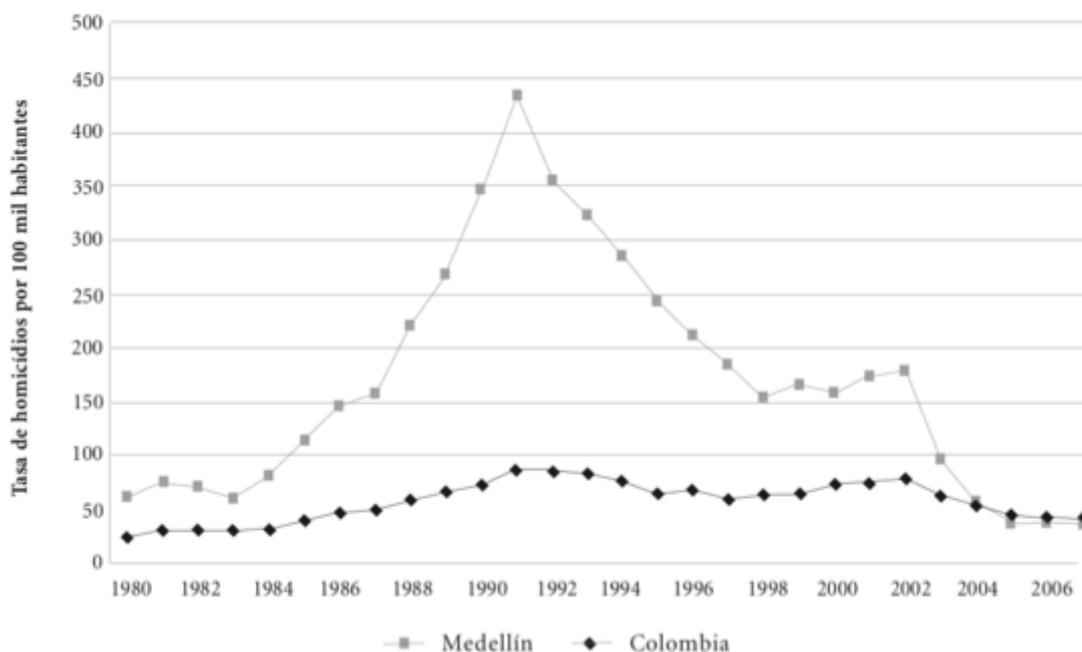
Com base neste contexto de promulgações normativas em nível nacional, na continuação será realizada a análise específica da tese, segundo a qual Medellín desenvolveu um processo de desenvolvimento urbano a partir do planejamento estratégico na década de 1990.

2.2.2 A tomada de consciência sobre a crise de violência em Medellín na virada da década de 1980 para a de 1990

No contexto local, segundo a classificação dos períodos ao redor da problemática da violência homicida em Medellín feita por Franco *et al.* (2012), o primeiro período inicia em 1983 e vai até 1991. Este constitui o período de mais violência homicida na cidade e contribui na explosão da crise que, em Medellín, tem como momento mais álgido o ano de 1991, com a expressão de múltiplas formas de violência, sobretudo o homicídio, que apresentou a cifra mais alta na história da cidade, 433 por cada 100.000 habitantes, uma média de 19 mortes ao dia, somando 6.810 mortes no final do ano (Figura 10). As vítimas foram, em sua maioria, jovens de níveis socioeconômicos meio-baixo e baixo (FRANCO *et al.*, 2012).

Com isto, Medellín ganhou o título da “cidade mais violenta do mundo”, o que tem se tornado uma representação social local, nacional e até internacionalmente aceita. Não se tem registro de nenhuma taxa superior em outra cidade do mundo, e nesta pesquisa igualmente não se encontrou nenhum estudo, ranking ou classificação que sustente essa afirmação.

Figura 10 – Taxa de homicídios em Medellín e na Colômbia, 1980-2007



Fonte: Franco *et al.* (2012, p.3214)

A industrialização gera, dialeticamente, um processo de urbanização, que na Colômbia foi impulsionado pelo contexto de violência na metade do século XX que expulsou milhões de pessoas para as cidades de forma acelerada. Em Medellín, a institucionalidade estatal, e do capital, não estavam preparadas para este fenômeno, e nesse sentido o período exitoso da indústria na cidade na primeira metade do século foi seguido por um período de crescimento urbano desordenado na segunda metade. Sustenta a tese de Restrepo *et al.* (1994, p.13) que a ruptura

entre la sociedad y el Estado permite que en la ciudad de Medellín no exista, por parte de los ciudadanos, un verdadero reconocimiento de las instituciones del Estado y viceversa, es decir, la relación del Estado y la sociedad civil presenta fuertes fracturas y desarticulaciones en la ciudad.

Isto, junto com a desarticulação entre a classe política e a elite econômica desde a década de 1960, gerou as condições para que Medellín entrasse em crise, principalmente ao redor da violência produzida pelo fenômeno do narcotráfico desde a metade da década de 1980. O contexto propício para isto está constituído, entre outros elementos, pelas condições de pobreza em amplas capas da população, devido ao desemprego, além da ausência de bens e serviços sociais como habitação, saúde, educação nos bairros populares.

Alonso Salazar (2018) descreve este momento de divisão entre a sociedade e o Estado na entrevista para esta tese:

“el modelo político no evolucionó a cierta modernidad, ni en la noción de vinculación del ciudadano con el Estado en una noción de ciudadanía, ni en la noción de justicia, en el sentido penal, pero tampoco en el tema de justicia social. Se fue dando un distanciamiento muy grande de sectores extensos de la ciudad que no cabían en el modelo que había predominado sobre unos valores muy arcaicos, muy tradicionales y muy religiosos” (SALAZAR, A. Entrevista, 2018).

O problema de violência não se limita à emergência do narcotráfico, trata-se de um fenômeno que potencializa o conjunto de elementos estruturais da crise da cidade nesta época. Restrepo *et al.* (1994) identificam as manifestações da divisão entre o Estado e a sociedade em Medellín, tanto no aspecto político quanto no econômico. Na dimensão política, a crise se manifesta, em primeiro lugar, na ineficácia das instituições do Estado encarregadas de garantir os direitos civis e políticos, o que ocasiona a perda de legitimidade, e na inexistência na prática de instituições que garantissem os direitos sociais.

Isto conduz, em segundo lugar, ao que estes autores têm denominado como a negação da cidadania, a partir de diferentes relações sociais no plano político, como por exemplo, o distanciamento entre a sociedade, a classe política e a elite econômica, o que contribui na inexistência de uma comunidade política com um projeto coletivo de cidade e de região, como existiu na primeira metade do século XX. Na dimensão econômica, os autores identificam manifestações da crise ligadas à informalidade na construção da cidade, que se expressam na acumulação de uma grande dívida social por parte do Estado com: “aquellas zonas que históricamente se han configurado al margen de la planeación y la normatividad estatal. Igualmente, en la convivencia e interrelación de la economía formal y la informal” (RESTREPO *et al.*, 1994, p.16-17).

No final da década anterior, em nível internacional, tem grande repercussão a queda do muro de Berlim, em 1989, o que representou o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que constituía uma importante fonte de recursos para a revolução cubana e através desta para os movimentos guerrilheiros na América Latina, o que influenciou na perda de um horizonte político e econômico para estes grupos na Colômbia, especialmente para os de origem urbano. É o caso do M19, o último dos grandes grupos guerrilheiros a formar-se, foi o primeiro a desmobilizar-se, em 1990, logo o EPL, entre outras pequenas organizações guerrilheiras.

Em virtude da decisão do governo nacional de enfrentar o Cartel de Medellín, a cidade tornou-se um cenário de guerra entre o Estado, que pela primeira vez enfrentava realmente a

uma parte da Polícia e do Exército contra o Cartel de Medellín e outros narcotraficantes, o qual destruiu a cidade e o país em grande parte, física e socialmente. Em 1991, Pablo Escobar se submeteu à justiça e foi recluso numa prisão no sul da cidade, onde esteve até 1992, quando fugiu. Em 1993, alguns narcotraficantes da região, o Cartel de Cali, grupos paramilitares, além de autoridades nacionais e estadunidenses, como a CIA e a DEA, aliaram-se para derrotar Pablo Escobar, morto em dezembro daquele mesmo ano. Com a morte de Escobar: “se puso fin a una etapa turbulenta en la historia del narcotráfico en la ciudad y en el país, aunque esto no implicó la desaparición de este fenómeno sino una recomposición y el protagonismo de otros capos, como ocurrió con Don Berna” (CNMH, 2017, p.138). O segundo período em torno da violência homicida em Medellín, identificado por Franco *et al.* (2012), se deu entre 1992 e 1998, a partir dos resultados contra o Cartel de Medellín, e especialmente a morte de Escobar.

Esto conllevó una significativa disminución del clima de narco-terror vivido hasta entonces y provocó la reacción del Estado en sus niveles nacional, regional y local, tratando de asumir una mayor presencia en sectores y lugares de los que había estado ausente, de articular algunas políticas e implementar algunas acciones y programas que contribuyeran a abrir espacios de negociación política de los conflictos, construir tejido social y facilitar la convivencia, pero sin afectar directamente las raíces del narcotráfico ni de los problemas básicos de empleo, inequidad y desarraigo (FRANCO *et al.*, 2012, p.3216).

Depois da morte de Escobar, se deu um processo de reorganização das estruturas criminais em Medellín e no vale de Aburrá, em que venceu a Oficina de Envigado, liderada por Diego Fernando Murillo, Don Berna, um antigo membro do Cartel de Medellín que logo, em aliança com grupos paramilitares, ajudou em sua desapareição. Isto lhe permitiu, na década de 1990, construir alianças com gangues de outros municípios da área metropolitana, conseguindo um poder territorial para exercer atividades criminais, entre elas o narcotráfico.

Apesar deste cenário de crise de violência que se configurou desde a década de 1980 e começo de 1990, também é possível identificar um processo de resiliência, por parte da sociedade medellinense, definida como a forma por meio da qual os indivíduos conseguem superar as adversidades, adaptando-se ao contexto: “enquanto modo de superação de situações conflitantes traz consigo a possibilidade da experiência traumática ser elaborada simbolicamente, para que, futuramente, sirva como subsídio para novas situações” (TABOADA; LEGAL; MACHADO, 2006, p.106). Neste âmbito, frente à crise, desde a sociedade se impulsionou a união de esforços de diferentes atores individuais e coletivos, que tinham começado a trabalhar por sua conta desde antes, e assim conseguiram desdobrar as capacidades que tinham construído isoladamente devido à desintegração que gerou a crise de violência. Para o ex-prefeito **Alonso Salazar** (2018), na entrevista:

“yo digo que en algún momento hubo mucha más sociedad que Estado para enfrentar la crisis de la ciudad” (SALAZAR, A. Entrevista, 2018).

Segundo o CNMH (2017, p.35):

Medellín resistió la violencia gracias a la capacidad de movilización, acción y creatividad de diversos sectores de la sociedad. A pesar de la hondura de los daños causados y de lo irreparable de muchos de estos impactos, la violencia generó (y sigue generando) múltiples movimientos y respuestas que quieren enfrentar, detener, sobreponerse o transformar los impactos negativos. Una buena parte de estas respuestas han provenido de organizaciones sociales, de instituciones locales y de personas que han desplegado un importante repertorio de acciones que explican, en últimas, por qué la ciudad no sucumbió a pesar de la crisis.

Martin (2014, p.249) sustenta que o mais importante foi:

la decisión de individuos y pequeños grupos de reunirse y comprometerse con la búsqueda de caminos colectivos e incluso políticos para superar la crisis. Se apuntó de manera cautelosa pero explícita a la necesidad de concretar formas de acción colectiva y de crear una masa crítica.

Maclean (2014) identifica 4 grupos de atores políticos que conseguiram participar dos espaços que se abrimam após a crise de começo da década de 1990, em Medellín: 1) atores externos (*Consejería*, cooperación internacional); 2) a classe média reflexiva (ONG sociais como *Región* e grupos de pesquisa de universidades públicas e privadas); 3) atores comunitários (ONG comunitárias como *Con-vivamos* e *Picacho con Futuro*); e 4) parte da elite econômica (Grupo Empresarial Antioqueño, e outros).

the reaction to the crisis of violence and the economic troubles of the early 1990s opened up the space that led to real changes in the politics of Medellín. The decentralisation of power from the national level was crucial in empowering new actors and introducing external actors – although they still had political clout at city level – to change the power dynamics within the city. (MACLEAN, 2014, p.48)

O entrevistado **Rubén Fernández** (2018) participou de alguns destes grupos. Como parte da *Corporação Región*, que operou grande parte dos programas da *Consejería*:

“a partir de esa exacerbación tan impresionante de la violencia, de la segunda mitad de los 80 que golpeó duramente al movimiento social y popular: dirigentes asesinados, exiliados, organizaciones destruidas, se configuró un planteamiento desde mediados de los 80 en el sentido de que había que producir una solución política al conflicto armado. Eso se configuró muy fuerte desde algunos sectores y confluye en los procesos de negociación que hubo a finales de los 80, y tiene como cúspide en la convocatoria de la asamblea nacional constituyente” (FERNÁNDEZ, R. Entrevista, 2018).

No mesmo sentido, para o líder comunitário da zona nordeste **Elkin Pérez** (2019), no começo da década de 1990:

“era un tiempo de reagrupamiento nuevamente de las personas, los líderes, las organizaciones, porque era un contexto con los picos más altos de violencia que ha tenido Medellín, entonces lo que quedaba de organización religiosa, deportiva, cultural, etc. fue lo que sobrevivió a todo lo que había en ese momento de tanta crisis en el país” (PÉREZ, E. Entrevista, 2019).

Para Alonso Salazar (2018), o tema pioneiro em relação à mobilização social se deu na década de 1980, ao redor dos direitos humanos, com a liderança de Héctor Abad Gómez, e no surgimento de diferentes ONG, umas de caráter político e social: como o Instituto Popular de Capacitación (IPC) em 1982, com uma missão de conscientização popular inspirada nas ideias de Paulo Freire, e apoiado pelo *Centro de Investigación y Educación Popular* (CINEP), da Congregação da Companhia de Jesus (jesuítas), que existia desde 1972; a *Corporación Región para el Desarrollo y la Democracia* em 1989; e outras de caráter temático como *Conciudadanía dedicada à infância* desde 1991.

Este tipo de organizações, ainda que possam ter uma origem comunitária, não tem um território de ação definido e, nesta pesquisa, serão denominadas ONG sociais ou organizações sociais. Os entrevistados **Alonso Salazar** (2018), **Ruben Fernández** (2018) e **Clara Restrepo** (2018) fizeram parte da criação da *Corporación Región* em 1989. Com o nascimento desta ONG, surgiu a ideia, depois de muitos anos de distância, de aproximar a sociedade ao Estado em Medellín:

“la mayoría de los actores sociales y políticos no veíamos la posibilidad de trabajar con el Estado. El Estado siempre estaba en contra de todo. Entonces Región nace con una idea diferente: hay que trabajar también con el Estado. Y ahí se empieza a generar un ambiente distinto” (RESTREPO, C. Entrevista, 2018).

Também estão as organizações de caráter comunitário. Por exemplo, na zona nordeste, surgiu a *Corporación Con-vivamos*, em 1990, na comuna 1; ou na zona noroeste *Picacho Con Futuro*, que nasceu em 1994 na comuna 6, operada pela *Fundación Social de origem nacional*. Outras de origem cultural, como a *Corporación Cultural Nuestra Gente*, em 1987, na comuna 2, e a *Corporación Cultural Barrio Comparsa*, em 1990, na comuna 3, ambas na zona nordeste.

Ainda, algumas de caráter ambiental e feminista, como a *Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila*, em 1988, entre outras. O entrevistado **Elkin Pérez** (2019) participou da formação da *Corporación Con-vivamos* na zona nordeste, e comentou na entrevista a origem

da corporação dentro de um contexto local e nacional de mobilização social pela paz, devido à violência produzida pela confrontação com o Cartel de Medellín e o conflito armado do país:

“en octubre de 1990 se hace la ‘Semana por la Paz’, y empieza a hacerse en el marco de lo que surgió en Medellín y en Colombia de la Mesa por la vida, de Redepaz, todo lo que se daba en ese campo, entonces la Semana por la paz fue la primera actividad pública que hizo Convivamos en octubre de 1990, para presentarse públicamente en sociedad con toda la comunidad” (PÉREZ, E. Entrevista, 2019).

Segundo Sánchez (2017, p.59), neste contexto também se enquadra:

a reinvenção das dinâmicas sociais e políticas dos bairros populares, devido ao aumento de formas organizativas lideradas por jovens com novos referentes que orientam a ação coletiva, independentes da promoção direta do Estado, com caráter legítimo para a população, mas sem reconhecimento jurídico. As ênfases eram a cultura, emergindo num processo de culturalização da política, do gênero, do étnico, da proteção do meio ambiente.

Como relata o líder cultural **Luis Fernando Garcia** (2018), na zona nordeste surgiu a *Barrio Comparsa*, no momento em que a cidade tinha perdido o espaço público por causa da violência que conduziu as pessoas a se trancarem em suas casas.

“yo vengo desde el año 83 con A Recreo Teatro que era una propuesta lúdica callejera. Ahí fuimos probando los zancos, las mascaradas, la poesía, la música, y todo esto se fue recreando en la comparsa. 8 años después A Recreo Teatro le propone a otros líderes de la zona nororiental hacer las comparsas, como una posibilidad para los muchachos. Ahí es donde surge la idea de hacer en 1990 una gran movilización cultural en la zona nororiental, en torno a la paz, al respeto a los derechos, a la vida. Es así como surge la comparsa del barrio, y termina siendo Barrio Comparsa como una propuesta estética para la ciudad de Medellín” (GARCÍA, L.F. Entrevista, 2018).

Barrio Comparsa é o produto de uma mobilização da cultura dos bairros, onde participam jovens, mulheres, algumas JAC, grupos desportivos, associações de comerciantes, entre muitos outros com o objetivo de recuperar o espaço público. No começo, o objeto de intervenção foi a inclusão dos jovens, como uma alternativa frente à violência do narcotráfico, mas com o passar do tempo se constitui num projeto integral para a comunidade, com o qual se foram ritualizando nas comunidades as propostas estéticas que promoviam a convivência. **Elklin Pérez** (2019), em entrevista para esta tese, relata:

“Barrio Comparsa fue el primero que vino acá, Nuestra Gente también, que es otra organización de Santa Cruz, ellos fueron los primeros que empezaron a romper esas barreras de todos los problemas que se daban entre los diferentes territorios, y acercó mucha gente en un recorrido que se hizo desde Manrique hasta Guadalupe. Tenía un significado de recuperar el espacio público para la gente, porque estábamos en un momento en el cual había mucha presencia de grupos armados en el territorio. Y por

eso fue muy emblemática la Semana por la Paz porque volvió a recuperar confianza en gente que tenía miedo de salir a la calle. Ese tiempo logra esas dinámicas de volver a vencer los miedos que había con relación a habitar los espacios públicos” (PÉREZ, E. Entrevista, 2019).

Alonso Salazar (2018), sujeito de pesquisa desta tese, foi um pesquisador social da cidade da *Corporación Región*. Em 1990, escreveu o livro *No nacimos pa’ semilla*, no qual retrata a vida do bairro Caicedo, na zona centro-leste, um assentamento de imigrantes do departamento da Antioquia que havia povoado de maneira informal o curso do córrego Santa Elena. Naquele mesmo ano, o diretor de cine Victor Gaviria fez um registro da falta de perspectiva dos jovens da periferia da cidade, através do filme *Rodrigo D. No Futuro* (1990). A partir de ações como estas, da literatura e do cinema, entre outras, da cultura, começou um processo de transformação das representações sociais, bem como das ONG, e se realizaram importantes processos de pesquisa que permitiram a tomada de consciência, por parte da sociedade, sobre a crise que até aquele momento não se tinha reconhecido socialmente.

2.2.3 Planejamento estratégico da saída à crise de violência em Medellín

O Estado na Colômbia, no início da década de 1990, apenas iniciava um processo de fortalecimento, e sua falta de capacidade se refletia nos níveis nacional, regional e local. Assim, as administrações dos primeiros prefeitos eleitos democraticamente desde 1988, que além disso adquiriram novas funções a partir da Constituição de 1991, passaram por dificuldades de capacidade técnica e orçamentária para governar. Em Medellín, os dois primeiros prefeitos foram eleitos para um período de dois anos, e o terceiro para um período de três anos (Quadro 2).

Quadro 2 – Prefeitos de Medellín, 1988-1994

Período	Prefeito	Partido político
1988 – 1989	Juan Gómez Martínez	Partido Conservador
1990 – 1991	Omar Flores Vélez	Partido Liberal
1992 – 1994	Luís Alfredo Ramos	Partido Conservador

Fonte: O autor

Na década de 1990, em Medellín, segundo Leyva (2010, p.276), começa um processo de fortalecimento do Estado, no qual: “se identificaba claramente la necesidad de expandir las capacidades para gobernar, pero no existía claridad sobre las estructuras adecuadas para organizar dichas capacidades”. Este processo inicialmente não foi desenvolvido por meio da

construção de capacidades de intervenção do Estado local, senão através de atores sociais e de agências externas, ante a incapacidade institucional do Estado, o tamanho do orçamento da Prefeitura, pela destinação de verbas ao pagamento da dívida externa da *Alcaldía de Medellín* dos créditos contratados, principalmente para a construção de infraestrutura de mobilidade: Metro de Medellín, rodovia Medellín-Bogotá, Aeroporto internacional Jose María Cordova.

Segundo Naranjo *et al.* (2001, p.43):

La sensación de que en todos los campos descritos Medellín tocaba fondo, influyó para que las autoridades locales y nacionales aceptaran que la ciudad merecía un trato especial en el marco de una emergencia económica y social o con medidas similares de excepción. Desde entonces se destaca la tendencia a una mayor interacción entre lo nacional y lo local, que tiene como referente la creación de la *Consejería Presidencial para Medellín*.

Como resposta à crise de Medellín, desde o governo nacional foi criada, em 1990, a *Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana*, encarregada de executar o Programa Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana: Medellín: Reencuentro con el Futuro, que funcionou entre 1991 e 1995.

2.2.3.1 *Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana*

Em resposta à crise de violência de Medellín desde a década de 1980, no governo do presidente Cesar Gaviria (1990–1994) foi tomada uma decisão política, a criação da *Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana em 1990*, na direção de uma mulher, María Emma Mejía, que construiu uma importante liderança neste processo. Para o entrevistado **Juan Diego Lopera** (2018), servidor público da *Alcaldía de Medellín*:

“la Consejería buscaba entrar en unos territorios que habían estado o que estaban dominados por el narcotráfico, y empezar a hacer un trabajo social para recuperar la sociedad” (LOPERA, J.D. Entrevista, 2018).

Como explica **Rubén Fernández** (2018), que através da operação que de alguns programas fazia a *Corporación Región*, participou da *Consejería*, esta entidade foi:

“una institución clave en establecer el puente entre la alcaldía y las organizaciones sociales y comunitarias, entre grupos de base; pero también en configurar una serie de propuestas que ya se venían cocinando desde hace algún tiempo” (FERNÁNDEZ, R. Entrevista, 2018).

A *Consejería* se tornou uma instância de coordenação interinstitucional para que, junto com a sociedade e os empresários, apoiasse a Prefeitura e as autoridades locais para superar a crise. Em 1991, o *Consejo Nacional de Política Económica y Social* (CONPES), máxima autoridade nacional de planificação, aprovou o *Programa Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana: Medellín: Reencuentro con el Futuro*, no Documento 2562, o qual é definido como uma política pública de participação que procurava reconstruir o tecido social através da articulação da sociedade civil e o restabelecimento de sua relação com o Estado. Para a execução do Programa, foram encarregadas as entidades municipais e departamentais, com o apoio e a coordenação da recém-criada *Consejería*, responsável pela programação, seguimento e controle orçamental na execução dos projetos. O custo total de todos os programas foi financiado com verbas do mesmo programa, dos municípios da região metropolitana, do departamento, dos ministérios, e em alguns programas com cooperação internacional.

Ao fazer uma análise deste Documento (CONPES) 2562, identificou-se sua conformação por diferentes programas que buscavam responder às principais causas da crise da cidade incluídas no diagnóstico, e que seriam empreendidos entre 1992 e 1994 inicialmente, nos seguintes temas: 1) Geração de emprego, 2) Programas educativos para 1992-1995, 3) Programas de saúde e nutrição, 4) Melhoramento do espaço urbano em zonas marginais, 5) Instrumentos de participação cidadã, e 6) Fortalecimento da justiça e a seguridade pública.

Na sequência, será dada ênfase àqueles programas surgidos a partir da *Consejería* que contribuíram diretamente na construção do direito à cidade, desde o planejamento urbano, através do *Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales* (PRIMED), até participação social, por meio dos *Seminarios Alternativas de Futuro para Medellín*. Por último, será analisado o programa de televisão *Arriba mi barrio*, como um importante meio de comunicação entre o Estado e a sociedade.

Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales (PRIMED)

O *Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales* (PRIMED) foi desenvolvido durante 7 anos, em duas fases: 1) entre 1992 e 1996 e entre 1998 e 2001. O objetivo principal do PRIMED era o melhoramento da qualidade de vida nos bairros subnormais, estabelecendo mecanismos que garantiram a continuidade do programa, através da realização dos seguintes objetivos específicos: 1) Mecanismos adequados de planificação e gestão; 2) Promoção e participação comunitária; 3) Melhoramento dos bairros para completar a infraestrutura; 4) Melhoramento e re-localização de moradias e espaços públicos, localizados em terreiros de alto risco não recuperável; 5) Legalização da tenência de moradias; e 6)

Mitigação do risco geológico. A organização e execução do PRIMED foi encargada à Corporación de Vivienda y Desarrollo Social (Corivide) que em 1975 tinha substituído a fundação de caridade Casitas de la Providencia como relatado no Capítulo 1. Corvide em cada zona de intervenção devia estabelecer um escritório para desenvolver diretamente os projetos com a comunidade. O PRIMED começou seu desenvolvimento como um programa de cooperação internacional da Alemanha. Segundo Sánchez (2017, p.68):

No discurso institucional, o Primed representa um acontecimento histórico em intervenções urbanas em Medellín e na Colômbia porque rompeu radicalmente com a experiência participativa nos processos de urbanização popular e com o tratamento da problemática urbana mediante um novo modelo de participação, planejamento e gestão urbana.

Declara o líder comunitário **Elkin Pérez** (2019), da zona nordeste, uma das zonas intervindas, que a importância do PRIMED radicou no foco de suas ações sobre a problemática da habitação:

“el PRIMED fue una forma muy positiva de incluir el tema de vivienda en la responsabilidad del Estado con los territorios, inclusive con titularización y legalización de predios, con todas las dificultades que se daban. Ahí creo que hubo un compromiso bastante grande, y jugó un papel muy importante en la rehabilitación de barrios, sobre todo porque estaba centrado en la vivienda, que creo es el problema central de muchos de los habitantes del territorio, porque es alrededor de eso que se mueve toda su problemática” (PÉREZ, E. Entrevista, 2019).

Sanchez (2014, p.9) assinala que, com o PRIMED, se aplicou:

uma metodologia de intervenção participativa que vincula organizações comunitárias dos bairros e sociais da cidade, mediante a estratégia de convites; com a Conselheira e as ONGs, desata processos de planejamento participativo. Assim, gera níveis de gestão interinstitucional; concentra investimentos em zonas precárias; conta com a participação de atores de cooperação internacional, nacional, local, ONGs e organizações sociais.

Desta forma, o processo de fortalecimento do Estado foi realizado, como afirma Leyva (2010), a partir de entidades externas. Este programa especificamente foi realizado dentro de um acordo de cooperação financeiro entre o PENUD, o Estado da Alemanha e da Colômbia, e a *Alcaldía de Medellín*. Apesar das conquistas do programa:

la acupuntura urbana, desarrollada por el Primed, aun cuando en cierta medida exitosa, presentó una escala muy reducida de intervención, en manzanas, pero no en barrios o comunas enteras. Nunca superó su carácter de proyecto ni fue institucionalizada como una política de ciudad. (MARTIN, 2014, p.501).

Seminários Alternativas de Futuro para Medellín

O Seminário Alternativas de Futuro para Medellín teve 4 versões, e eram precedidas por *Foros comunales*, nas 21 comunas da cidade, onde participavam as organizações sociais e a comunidade em geral de cada um dos territórios:

En los foros comunales se encontraron 937 dirigentes, 433 organizaciones comunitarias de los corregimientos y 217 organizaciones de los barrios y asentamientos de la ciudad para dialogar sobre esos temas que le interesan a la ciudadanía, como el empleo, la educación, la vivienda, el espacio público, la cultura, la organización comunitaria, la participación y la seguridad ciudadana (CORPORACIÓN REGIÓN)

Estes fóruns comunais foram o resultado de uma convocatória ampla às organizações sociais e comunitárias da cidade para conhecer a opinião do que sucedia nesse momento e a visão das alternativas que propunham para o futuro. Segundo **Clara Restrepo** (2018), que desde a sociedade civil participou nestes espaços:

“la gente pudo hablar en un escenario donde estaban todos los actores, incluyendo el Estado. Fue como reencontrar toda la ciudad con el Estado y consigo misma, y poder habla. Todo el pensamiento crítico de Medellín llegó ahí, y el pensamiento positivo, propositivo, la academia, los empresarios todo el mundo pensando cómo transformar a Medellín” (RESTREPO, C. Entrevista, 2018).

Depois, se organizaram Mesas de trabalho com representantes de cada um dos fóruns, sobre diferentes temas priorizados: educação, saúde, emprego, seguridade, cultura, meio ambiente, espaço e território, vida e direitos humanos, juventude, comunicações, entre outras. **Elkin Pérez** (2019), da corporação *Con-vivamos*, relata na entrevista a experiência nestes espaços de participação:

“para mi los Seminarios Alternativas de Futuro para Medellín era un espacio de encuentro en la ciudad para conversar sobre lo que le estaba pasando al sector privado, al comunitario, al religioso, a las universidades y al sector público, y hablar un poco de cómo enfrentar la violencia que estaba viviendo la ciudad. Ese fue uno de los acuerdos con la Consejería, estar participando precisamente de esos espacios, de las Mesas de Trabajo que se hacían en cada una de las comunas, y en cada uno de los barrios, y fuimos participando, no solamente presentando nuestros puntos de vista, sino convocando también a las comunidades para que participaran” (PÉREZ, E. Entrevista, 2019).

Por exemplo, a organização cultural Barrio Comparsa, como relata na entrevista para a tese, **Luis Fernando García** (2018) fez parte destas Mesas:

“permanentemente aportando en las mesas ambientales, de convivencia, de cultura. Porque además nosotros también estábamos aprendiendo, a gestionar y a dialogar

con el Estado. La Constitución de 1991 estaba empezando, y estábamos aprendiendo de todo eso” (GARCÍA, L.F. Entrevista, 2018).

Para o entrevistado **Elkin Pérez** (2019), o sucesso destes Seminários era que:

“ponían conversaciones locales, es decir, iban al barrio, a la comuna, a la zona, e iban montando estratégicamente lo que se daba, y llevaban desde un problema particular hasta llevar esa lectura a problemas que eran de ciudad. Por eso era sólo un seminario, pero era donde confluía todo los encuentros que se habían hecho: Foros Comunales, Encuentros Barriales, entonces era muy interesante” (PÉREZ, E. Entrevista, 2019).

Cada Mesa configurava um pacote de propostas que se priorizavam e levavam ao Seminário, que contava com um comitê do qual fazia parte a *Corporación Región* como operadora dos Seminários. O entrevistado **Rubén Fernández** (2018) era o Diretor nesse momento da corporação, bem como o relator dos Seminários.

“yo jugaba el papel de relator, facilitaba la tarea por comisiones, consolidaba las propuestas, las ponía en discusión y se llevaban al seminario. Yo creo que ahí se generó una buena práctica, que más adelante se planteó en el Plan Estratégico para Medellín, y es que se puso en diálogo tres saberes, y no sólo uno como suele ocurrir en esos eventos. Uno era el saber académico, el de los expertos, que es un saber muy importante, muy valioso; el otro era el saber de los técnicos, la gente que trabaja en el Estado, gente que lleva mucho tiempo metida allá; y el otro era el saber de las comunidades. Ese diálogo de saberes para mí fue lo más acertado que hicimos ahí” (FERNÁNDEZ, R. Entrevista, 2018).

A sociedade civil de Medellín, através de organizações sociais, comunitárias, empresariais, acadêmicos, entre outras, participaram destes Seminários como cenário propício nesse momento para fazer suas demandas como representantes de diferentes setores. Para a entrevistada **Clara Restrepo** (2018), o êxito deste processo de participação foi:

“por un lado, la necesidad que teníamos todos los que estábamos pensando en la ciudad de encontrar un espacio como ese, de encontrarnos, de hablar, de proponer. Y la capacidad de resistir todo lo que nos había pasado, de salir de ahí” (RESTREPO, C. Entrevista, 2018).

Além do Estado, menciona Martin (2014, p.298): “para superar la tragedia, la ciudad requería, más allá de los actos de resiliencia individuales y colectivos, y la apuesta de un empresariado comprometido, una nueva política urbana y una radical reforma en la manera de gestionar la ciudad”. Neste sentido, o entrevistado **Jaime Echeverri** (2018), Diretor de Planejamento da *Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia* (CCMA), uma entidade que agrupa os empresários da cidade e do departamento, relata o compromisso da elite econômica

para restabelecer a relação Estado-sociedade, e especificamente a relação Estado-capital, nesse momento da cidade:

“recomponer esa confianza no era fácil. En el caso nuestro lo que hicimos fue desarrollar metodologías para sectores de empresarios con las universidades, esto con la disculpa del desarrollo, pero con un propósito de reconstruir lazos entre actores, sectores privado [...]” (ECHEVERRI, J. Entrevista, 2018).

A entrevistada **Clara Restrepo** (2018), economista de formação, reconhece o papel que desempenhou o capital neste processo:

“la ciudad tiene una ventaja, ha tenido una parte de la clase empresarial fuerte que, por ejemplo, a pesar de todo lo que le pasó no dejó meter la mafia a algunas empresas. Ellos también fueron partícipes de estos procesos con algunos de sus dirigentes más lúcidos, más destacados. Ellos tuvieron la capacidad también de ver ese momento de Medellín” (RESTREPO, C. Entrevista, 2018).

O primeiro Seminário adquiriu o caráter de internacional e contou com a presença, entre outros, de Jordi Borja, ex-tenente da Prefeitura de Barcelona (Espanha) e autor de uma importante obra analisada no Capítulo 1 desta tese; o coronel da Polícia de Rio de Janeiro (Brasil), Carlos Magno Nazareth, e Arturo Heins Cáceres, representante da ONU. Em resumo, os espaços abertos pelos Seminários constituem uma evidência da:

dinámica social que experimentaba Medellín y que llevaron a la realización de acciones conjuntas y a una mayor interacción entre el Estado y la sociedad civil como la vía para asumir la construcción y transformación de la ciudad. Este ambiente se hacía favorable a la ciudadanía, porque tenía como objetivo facilitar los intercambios directos entre organizaciones, instituciones del Estado y sector privado. (NARANJO *et al.*, 2001, p.44).

Em resumo, segundo o depoimento do pesquisador **Alonso Salazar** (2018), que tem escrito diversos livros sobre o narcotráfico:

“en ese momento hubo un boom de la sociedad civil, como resistencia al fenómeno de violencia y de narcotráfico” (SALAZAR, A. Entrevista, 2018).

No mesmo sentido, aponta a entrevistada **Clara Restrepo** (2018):

“se conjugaron todos los factores, y eso es precisamente de lo que se ha hablado tanto, de la resiliencia en Medellín. Cuando nadie creía en nosotros, nadie daba un peso por esta ciudad, aquí estaba todo el mundo en efervescencia” (RESTREPO, C. Entrevista, 2018).

Naranjo e Villa (1997, p.136) reiteram que, em Medellín, nesse momento: “muchos sectores de la sociedad advirtieron una ciudad posible basada en un pacto de ciudadanía. El derecho a la ciudad es el derecho a la construcción de ciudadanía”.

Programa de televisão *Arriba mi barrio*

Para se comunicar com a cidade desde a *Consejería*, foi criado o programa de televisão *Arriba mi barrio*, que tem sido emitido pelo canal regional Teleantioquia desde março de 1991 até a atualidade, com o objetivo de apresentar histórias de vida dos moradores dos bairros de Medellín. Os primeiros apresentadores foram a conselheira María Emma Mejía e o mesmo Alonso Salazar.

Em suas emissões, mostravam experiências de organizações comprometidas com a ideia de mudar a realidade da cidade nessa época. Precisamente a organização cultural *Barrio Comparsa* se constituiu no parceiro de *arriba mi barrio*, e, assim, da *Consejería* para entrar num território onde o Estado tinha pouca, ou nenhuma, presença, como os bairros populares. Segundo **Luis Fernando Garcia** (2018), o líder cultural de *Barrio Comparsa*:

“la Consejería recorría con nosotros, y recogían las inquietudes de los muchachos, y a unos los llevaban al programa de televisión. Entonces empezamos a hablar con la ciudad, y ella abrió toda su fuerza y empezó a hacerse el proceso de concertación. Se fue armando un dialogo de ciudad, en torno a la cultura, una de las formas que eran sensibles para empezar a motivar una transformación. Eso era lo que había que mostrar, que había una fuerza creativa en un momento tan difícil en el que había otra fuerza negativa también ahí” (GARCÍA, L.F. Entrevista, 2018).

Na entrevista para esta tese, **Alonso Salazar** (2018), o primeiro apresentador de *arriba mi barrio*, afirma que o programa:

“tuvo una cosa muy curiosa, la ciudad necesitaba verse: una parte de la ciudad lo que pasaba en otros sectores, y una parte de esos sectores necesitaba verse a sí misma. Empezó a ser un factor de estímulo al protagonismo de muchos grupos sociales que existían en la ciudad. Una nueva generación de organización social con unos énfasis, sobre todo, en el tema de la cultura, la convivencia, y el medio ambiente” (SALAZAR, A. Entrevista, 2018).

Como comenta **Luis Fernando García** (2018) na entrevista, até esse momento estes bairros populares não eram cobertos pelos meios de comunicação:

“entraron Teleantioquia, y otros medios como El Colombiano y El Espectador. Todo el mundo quería saber qué estaba pasando ahí. Entonces, se volvieron solidarios con nosotros, y cada vez que salíamos a un barrio nos acompañaban. Teníamos una visibilización de los medios de comunicación en un momento difícil, y la propuesta de Barrio Comparsa fue cogiendo fuerza” (GARCÍA, L.F. Entrevista, 2018).

Na primeira metade da década de 1990, a *Consejería* fez parte do processo de construção de cidadania e direito à cidade, que havia começado na Colômbia, com a Constituição de 1991. Mesmo assim, apesar as conquistas para 1995, a precária capacidade institucional e orçamentária dos entes territoriais, especialmente da *Alcaldía de Medellín*, somada à sua dependência de entidades externas, entre outros fatores, fizeram insuficiente o esforço para resolver os problemas de forma estrutural. Uma crise política com a qual começou o período presidencial de Ernesto Samper (1994-1998) fez com que, no começo de 1995, a *Consejería*, que funcionava principalmente com o apoio do governo nacional, chegasse ao final. Desta forma, o processo de resiliência que tinha formado um tecido social na cidade procurava novos roteiros para continuar a superação da crise de Medellín que havia começado.

Planes Zonales de Desarrollo

O contexto anterior permitiu adiantar processos de planejamento do desenvolvimento local impulsionados pelas organizações comunitárias nas zonas nordeste e noroeste, com o apoio de ONG sociais e universidades públicas principalmente. Desta forma, o planejamento urbano em Medellín se faz também desde dois novos níveis no território, a zona e a comuna, como espaços de participação política para os cidadãos, apoiada nos processos que em nível nacional se desenvolviam desde a década de 1980 em relação à descentralização.

Elkin Pérez (2019), que faz parte da corporação *Con-vivamos*, relata como em 1995:

“nosotros propusimos el Plan Alternativo Zonal (PAZ) para la zona Nororiental. El PAZ para nosotros era una mirada de cómo resolver problemáticas particulares de la zona Nororiental. Desde Con-vivamos, lo que hicimos con ese proceso fue visibilizar esta como una zona en la cual se podían presentar algunas alternativas” (PÉREZ, E. Entrevista, 2019).

O entrevistado **Orlando García** (2018), líder da corporação *El Megáfono* da zona nordeste, reconhece a liderança de Elkin Pérez e de *Con-vivamos*, neste sentido:

“Elklin Pérez Zapata de Con-vivamos ha sido el que ha liderado e implementando todo el tema de la planeación local del desarrollo, con una memoria desde 1995, desde el Plan Alternativo Zonal (PAZ)” (GARCÍA, O. Entrevista, 2018).

Em 1995, surgiu o *Plan Alternativo Zonal (PAZ)*, que se constitui na primeira experiência deste tipo na cidade. Mesmo com a colaboração da *Consejería* em seu último ano de funcionamento, o PAZ nasceu da comunidade, com a liderança de diferentes organizações comunitárias, particularmente a corporação *Con-vivamos*, a assessoria de especialistas e o acompanhamento de grupos de pesquisa de universidades públicas, como o *Instituto de*

Estudios Regionales (INER) da *Universidad de Antioquia* e a *Escuela del Hábitat* (CEHAP) da *Universidad Nacional*. Com isso, foi formulado um plano de desenvolvimento para a zona nordeste da cidade, como relata na entrevista **Elkin Pérez** (2019), o plano:

“surgió porque recogimos una mirada sobre planeación local del desarrollo. Planteamos eso con organizaciones, con la academia, con diferentes grupos aquí en el territorio y así fue cómo el Plan Alternativo Zonal (PAZ)” (PÉREZ, E. Entrevista, 2019).

A formulação do PAZ, ou como se chamou *Plan Alternativo Zonal de Desarrollo de la Zona Nororiental*: ‘*construyendo sujetos políticos para la gestión del desarrollo*’, foi financiado principalmente com verbas da cooperação internacional:

“eso tuvo recursos económicos de cooperación internacional, básicamente de Misereor, que es una entidad católica alemana que aun apoya a Con-vivamos. Misereor fue la entidad que empezó a darnos apoyo para todo ese nivel de desarrollo, el recurso para contratar las personas para hacer la formulación, expertos en los temas que iban a trabajar el diagnóstico y la formulación de los proyectos, y luego involucrar a las diferentes organizaciones para hacer todo el proceso de planeación” (PÉREZ, E. Entrevista, 2019).

O PAZ contemplava projetos sociais relacionados com problemáticas econômicas, políticas, culturais, ambientais, entre outras, além da análise de propostas estratégicas com uma projeção territorial, desde o bairro, a comuna, a zona e a cidade. Este plano inspirou na encosta do outro lado do vale, na zona noroeste a formulação por parte de outras organizações sociais dessa parte da cidade, como *Picacho con Futuro* e com a colaboração das universidades públicas, de um plano com umas características similares: o “*Plan de desarrollo participativo de la zona noroccidental: ‘construyendo el presente, previendo y planificando el futuro’*”. Assim, também surgiu a *Red de Planes Zonales de Medellín*, em 1996, como lembra **Elkin Pérez** (2019):

“era una Red de organizaciones donde estaba Penca de Sabila, Cedeci, Región, Convivamos, cuando se estaba creando el Sistema Municipal de Planeación. Y la Red de Planes Zonales eran las organizaciones que hacíamos planes en los diferentes territorios juntándonos para plantear ya no solamente la mirada local sino que asuntos poníamos en conversación de toda la ciudad” (PÉREZ, E. Entrevista, 2019).

Sistema Municipal de Planeación (SMP)

Até a metade da década de 1990, o papel do prefeito em Medellín, tal como a Prefeitura como instituição do Estado, estava em processo de modernização e neste sentido aparecia como um ator a mais nos processos de governança local. Segundo Martín (2014, p.322):

Los primeros alcaldes electos se mostraron menos en Medellín que en Bogotá y en Cali, porque la *Consejería*, como programa presidencial y de emergencia, apoyado con generosos recursos para sus proyectos, contratados con ONG, organizaciones de base, fundaciones y el sector privado, tomaba la delantera en definir nuevos acercamientos a la problemática de la ciudad, quitó protagonismo a la Alcaldía y disminuyó los incentivos para que el nivel local asumiera los retos de la ciudad.

Apesar disto, segundo a Lei 152 de 1994, a partir do período 1995–1997 os prefeitos e governadores eleitos tinham a obrigação de formular o instrumento do *Plan de Desarrollo* para desenvolver suas administrações. Assim, segundo o que estabelece esta lei em Medellín, em 1996 foi criado o *Sistema Municipal de Planeación* (SMP), por meio de uma lei municipal da Câmara de Vereadores, o Acuerdo 043 de 1996. Esta norma no cap. I, art. 2, estabelece como um de seus princípios a participação. No cap. II, aborda a conformação do SMP. No cap. III, desenvolve tudo o que for relacionado com o *Concejo Municipal de Planeación* (CMP). No cap. IV, aborda os *Planes de Desarrollo* Municipal. No cap. V, desenvolve tudo o que for relacionado com os *Planes Zonales*, e especificamente no art. 49 estabelece que:

Las zonas, comunas o corregimientos o cualquier división territorial de la ciudad podrán, mediante un proceso de participación, elaborar sus propios Planes Zonales de desarrollo de mediano plazo, con el propósito de conseguir recursos y disponer la utilización de los mismos, de acuerdo con sus prioridades y dentro del marco del Plan de Desarrollo Municipal.

Desta forma, o SMP institucionalizou os *Planes Zonales de Desarrollo* (PZD), que tinham surgido, desde a sociedade organizada na zona nordeste, com o PAZ. Desde a sua criação, o *Concejo Municipal de Planeación* (CMP) foi rapidamente apropriado por parte de setores da sociedade civil que tinham participado de outros processos, como o *Seminário Alternativas de Futuro da Consejería*. Afirma a entrevistada **Clara Restrepo** (2018), eleita parte do primeiro CMP, em 1995:

“ahí se logró consolidar un grupo interesante de gente que seguimos tratando de mirar los Planes de Desarrollo. Eran los primeros Planes de Desarrollo a partir de la ley 152 de 1994, y teníamos todo ese bagaje que venía de los Seminarios. Entonces ya había una visión de ciudad” (RESTREPO, C. Entrevista, 2018).

Nesse sentido, desde alguns integrantes do CMP, uma instância de participação recém-aberta pelo Estado, após terminar a função principal que lhe outorga a Lei 152 de 1994 em torno do processo de formulação do primeiro *Plan de Desarrollo*, se decidiu conformar, em 1996, a *Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín*, como uma iniciativa de origem social, comunitária, acadêmica e empresarial. O objetivo da *Veeduría* é contribuir para melhorar a

gestão pública a partir de uma maior participação cidadã no controle e seguimento ao *Plan de Desarrollo*.

Na década de 1990, segundo Gohn (2011, p.340), no cenário das redes de movimentos sociais que contam com apoio institucional, era importante destacar: “as inúmeras ações e redes cidadãs que se apresentam como movimentos sociais de fiscalização e controle das políticas públicas, atuando em fóruns, conselhos, câmaras, consórcios etc., em escala local, regional e nacional, principalmente no Brasil e na Colômbia”. Na entrevista, **Clara Restrepo** (2018), que fez parte da *Veeduría*, relata:

“la Veeduría al Plan de Desarrollo empezó a hacerle seguimiento a los Planes de Desarrollo de todos. Empezamos con Sergio Naranjo, seguimos con Juan Gómez, y después con Luis Pérez. Y convocábamos a mucha de esa gente que había estado en el proceso de formulación, ya con una mirada distinta, en el sentido que era preguntarse ¿qué es lo que este propuso y qué es lo que está haciendo? Entonces eso permitió fortalecer más esa masa crítica y tuvimos unos debates muy interesantes con todos esos alcaldes. Yo creo que eso fue lo que generó, eso que hemos llamado un proyecto de ciudad” (RESTREPO, C. Entrevista, 2018).

Os prefeitos e os respectivos planos de desenvolvimento na segunda metade da década de 1990 foram os seguintes:

Quadro 3 – Prefeitos de Medellín, 1995-2000

Período	Prefeito	Partido político	Plan de Desarrollo
1995 – 1997	Sergio Naranjo	Partido Conservador	Plan de Desarrollo de Medellín 1995-1997
1998 – 2000	Juan Gómez Martínez	Partido Conservador	Por una ciudad más humana

Fonte: O autor

Plan de Desarrollo 1995-1997

O prefeito Sergio Naranjo (1995-1997), representante de uma dissidência do Partido Conservador, teve a responsabilidade de formular o primeiro *Plan de Desarrollo* da cidade, denominado de forma genérica como *Plan de Desarrollo de Medellín 1995-1997*. No art. 1, define o valor total do orçamento para os 4 anos; no art. 2 inclui o *Plan de Inversiones*; e no art. 3, introduz a parte geral do plano. Nos lineamentos da política, se estabelece o propósito deste plano de:

crear las bases para liderar un proceso de mayor alcance y que integre otros agentes, instrumentos y recursos diferentes a los que posee la Administración Municipal. Impulsar un pacto colectivo con la participación de todas las fuerzas vivas de la sociedad para darle estabilidad al desarrollo social y consolidar la vocación económica de la ciudad deseable y posible, de cara al Siglo XXI, proyecto que hemos denominado **El Plan Estratégico Medellín 2005**.

Sobre esta base será posible impulsar la modernización económica de la ciudad, favoreciendo la productividad urbana, con miras a consolidar la ciudad como una urbe internacional, competitiva, pacífica y convivente (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, 1995, p.5, grifo nosso)

A partir daí este plano define os objetivos e estratégias nos diferentes temas de interesse sociais, como seguridade e convivência, bem-estar social, educação e cultura, habitação. Além disso, em temas de desenvolvimento físico espacial, meio ambiente e produtividade urbana. Por outro lado, em governabilidade, desenvolvimento institucional e participação. Define também grandes instrumentos, entre os quais se destaca a *Consejería Económica*, concebida como um instrumento para a gestão pública por meio de um convênio com a ONU, a qual se devia ocupar do: “diseño de una estrategia competitiva para Medellín frente a la apertura y la internacionalización, con el fin de anticipar los efectos negativos y aprovechar al máximo las fortalezas de la ciudad” (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, 1995, p.33). E, finalmente, este primeiro *Plan de Desarrollo* inclui os programas para cada um dos temas mencionados.

Na metade da década de 1990, o contexto econômico nacional estava marcado pelas reformas econômicas neoliberais, por meio da abertura ao mercado internacional após a Constituição de 1991. Para este propósito, a presidência da Colômbia contratou à companhia de consultoria Monitor para realizar um estudo de competitividade para o país. Logo, algumas cidades, entre elas Medellín, junto com a *Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia* (CCMA) contrataram esta mesma companhia, para realizar um estudo específico para a cidade, o *Informe Monitor: Construyendo la ventaja Competitiva de Medellín* (1995), que contribuiu, desde a perspectiva do capital, nos processos posteriores de planificação estratégica da cidade. Segundo o entrevistado **Jaime Echeverri** (2018), Diretor de planejamento da CCMA, o estudo identificou, entre outros, dois grandes desafios para a cidade: melhorar a educação e:

“aprovechar la base empresarial y las instituciones, para enfocar su estrategia de desarrollo fundamentada en la construcción de clusters. Eso permite priorizar temas de desarrollo productivo. Entonces esta institución lideró desde su junta directiva ese propósito” (ECHEVERRI, J. Entrevista, 2018).

Neste contexto, e a partir do propósito que se estabelecia no *Plan de Desarrollo* de formular um plano estratégico para Medellín, em 1995 desde a recém criada *Consejería Económica* que adquiriu posteriormente o nome de *Consejería para la Competitividad y el Empleo*, em convênio com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que desenvolvia com a Prefeitura, o projeto *Gestión Pública*, impulsionaram a formulação de

um plano estratégico para Medellín em 2005, que depois se ampliaria a toda a área metropolitana do vale de Aburrá, e seu horizonte, ao ano 2015. A formulação contou com a assessoria da companhia *Consultores Europeos Asociados de Barcelona*, da qual fazia parte o Jordi Borja.

Também em 1995 foi inaugurado o Metro de Medellín, o qual representou nesse momento uma importante transformação urbana e de mobilidade, além de afirmar ao redor desta obra de infraestrutura um forte sentimento de identidade na cidade e na região que se tinha perdido nas últimas décadas Figura 11. Este meio de transporte será analisado no Capítulo 3.

Figura 11– Metrô de Medellín inaugurado em 1995



Fonte: Medellín Guru (2019)

2.2.3.2 Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana (PEMAM)

Como foi analisado no Capítulo 1, em sintonia com o contexto internacional, nessa época se difundiu em diferentes cidades da América Latina a tendência a desenvolver processos de planejamento estratégico na produção do espaço urbano. Isto tinha sido aplicado em outras cidades do mundo, como Barcelona (Espanha), que se posicionou como modelo paradigmático de transformação, e outras experiências que avançavam nesse momento como Buenos Aires e Córdoba (Argentina), Caracas (Venezuela), Rio de Janeiro (Brasil), e Bogotá (Colômbia).

Em virtude da vontade política da Prefeitura de Medellín, e sob a liderança do responsável pela *Consejería para la Competitividad y el Empleo*, que trabalhou na formulação do Plano Estratégico de Bogotá, começou a formulação do *Plan Estratégico de Medellín y el*

Área Metropolitana (PEMAM), em 1995, o qual procurava integrar o setor público, o privado e a sociedade civil, com o fim de identificar os projetos estratégicos para o futuro da cidade. O entrevistado **Jaime Echeverri** (2018), diretor de planejamento da união de empresários CCMA, destaca a tomada de decisão política do prefeito Sergio Naranjo:

“aunque había Planes de Desarrollo de 3 años, esta discusión se daba en un marco de 20 o 25 años, y que un gobernante permita eso socialmente significa mucho, aunque la gente no lo crea” (ECHEVERRI, J. Entrevista, 2018).

O PEMAM constituiu a oportunidade de se analisarem as perspectivas para a cidade e a região a partir das políticas públicas econômicas implementadas com a Constituição de 1991 e as promulgações normativas posteriores. Além disso, depois do trabalho realizado pela *Consejería* como uma medida de urgência ante a profunda crise que vivia a cidade no começo da década de 1990, a convocatória ao PEMAM, em 1995, foi assumida em nível local como um espaço oportuno para consolidar, desde um cenário mais técnico, a saída à crise. Segundo algumas testemunhas dos sujeitos de pesquisa desta tese, como a de quem foi a secretária técnica do PEMAM, a economista e expert em planejamento urbano María Victoria Bravo (2018), nesse momento:

“Medellín venía del proceso de la Consejería, donde había muchas instituciones, no solamente de la academia, sino del sector de las ONG’s, actuando sobre la ciudad. Entonces ya había un ambiente en ese sentido, y por eso al hacer la convocatoria mucha gente dijo: ‘yo’” (BRAVO, M.V. Entrevista, 2018).

Tudo isto a partir do tecido social construído até esse momento em relação à participação na cidade, e com base na confluência social no espaço do PEMAM e no estabelecimento de relações de comunicação entre os diferentes atores da cidade: a classe política, a elite econômica, além de diferentes setores da sociedade civil, como as ONG sociais, universidades, organizações comunitárias, entre outras. **Juan Diego Lopera** (2018), servidor público da Prefeitura desde essa época, reconhece que este processo:

“logra que realmente sí participe la sociedad civil. Unos ejercicios de escenarios de futuro que se habían hecho desde la ciudadanía, alcanzan con el Plan Estratégico que, de alguna manera, el Estado entienda la importancia de eso, consignándose en unos planes” (LOPERA, J.D. Entrevista, 2018).

Por sua parte, **Rubén Fernández** (2018), em seu depoimento, dá ênfase sobre a fortaleza das organizações sociais da cidade desde a década anterior, as quais foram fortalecidas

pelos diferentes processos que empreendeu a *Consejería*, o que permitiu uma relação mais equilibrada com o Estado na formulação do PEMAM:

“esos procesos tuvieron la ventaja de que había un capital social constituido en esta ciudad, que podía sentarse a hablar con mucha solvencia, con el capital institucional que también era significativo, sin duda alguna, y con lo que venía de la academia” (FERNÁNDEZ, R. Entrevista, 2018).

Na avaliação do PEMAM (ECHEVERRÍA; BRAVO, 2009), descrevem as diferentes fases no desenvolvimento do plano. Estas fases podem se agrupar em dois grandes momentos, que a sua vez se refletiram nos dois documentos oficiais do plano (1997, 1998). O primeiro momento inclui as fases 1 e 2, e está relacionado com a formulação do PEMAM durante a administração de Sergio Naranjo (1995-1997). O segundo momento contempla as fases 3 e 4, e é denominada gestão do plano, no período da administração de Juan Gómez Martínez (1998-2000).

A fase 1 foi preparatória e concluiu com a assinatura de um Acordo de Cooperação entre 40 entidades da cidade, e a definição da organização do PEMAM, com um Conselho Geral de Consulta, um Conselho Reitor, uma Junta Técnica, e diferentes Mesas de Trabalho Cidadão. A fase 2, metodologicamente, consistiu no processo de formulação do PEMAM que se iniciou com a identificação dos interesses frente ao futuro da cidade, e os principais temas que era preciso desenvolver para marcar o caminho do plano. Este processo foi complementado com análises técnicas e acadêmicas que permitiram realizar os diagnósticos setoriais com os atores estratégicos em cada tema. Foram realizados 11 estudos setoriais, a partir de uma metodologia que contemplava um enfoque teórico sustentado nas tendências mundiais, um diagnóstico, bem como a identificação de linhas de ação e projetos específicos.

Segundo o balanço (ECHEVERRÍA; BRAVO, 2009), o PEMAM abriu um cenário diferente para a participação da sociedade na formulação de políticas públicas urbanas, na medida que constituía um espaço institucional para transcender as demandas num cenário de planejamento estratégico totalmente novo para a cidade. Segundo a testemunha de **Jaime Echeverri** (2018), o setor privado, através da CCMA trabalhou em:

“cualificar la participación porque la democracia se trata de eso, de que la gente participe, pero también que haya conocimiento sobre aquello que se participa. Metodológicamente, en los temas que se iban a discutir se documentaba previamente y se le enviaba a todos los invitados (porque fue participación abierta), para que entendieran de qué se iba a conversar” (ECHEVERRI, J. Entrevista, 2018).

Assim, na formulação do PEMAM, além da administração municipal, a sociedade organizada, a academia que foi convidada a participar deste processo, foi representativa a participação do capital, através de diferentes uniões de empresários. **Elkin Pérez** (2019) descreve como no PEMAM, pela origem diferente ao da *Consejería*, teve mais participação o capital do que as comunidades dos diferentes territórios da cidade:

“nosotros realmente lo vimos como una mirada de ciudad. Tal vez lo que dejaron los Seminarios Alternativas de Futuro fue llevar a que se construyera un plan rector y el PEMAM fue finalmente lo que se recogió de todas la aristas estratégicas que iban saliendo de los diferentes seminarios, y de la mirada de la academia, de la empresa privada. Eso fue muy impulsado por Proantioquia, por el Grupo Empresarial Antioqueño, ellos llevaron toda la iniciativa” (PÉREZ, E. Entrevista, 2019).

Neste sentido, segundo o balanço (ECHEVERRÍA; BRAVO, 2009, p.62), se destaca a ausência de alguns setores sociais relevantes como o setor solidário e o sindicalismo. A pesar disto o PEMAM mudou a cultura política da participação na cidade ao conseguiu incluir uma grande quantidade de atores que posicionaram na agenda pública muitos interesses que até esse momento não tinham aparecido, embora, não foi realmente um espaço de negociação das tensões produto das diferenças entre os múltiplos interesses dos atores presentes na formulação. A expert em planejamento urbano **María Victoria Bravo** (2018) reconhece, na entrevista, que tanto no PEMAM como em outros processos de planejamento há agendas duplas:

“eso es muy claro en el POT. Aquí nosotros decidimos, los técnicos, los grupos de trabajo, la participación ciudadana, etc. cómo quieren la ciudad, para donde quieren que la ciudad se desarrolle. Pero otra cosa es la agenda de los constructores” (BRAVO, M.V. Entrevista, 2018).

Neste sentido, para Naranjo *et al.* (2003, p.97), o PEMAM não conseguiu diferenciar: “lo que es una agenda ciudadana y unas agendas particulares o, dicho de otra forma, entre los intereses privados de un sector (válidos y legítimos, por supuesto) y los intereses, que tras un real proceso de discusión, se deben convertir en verdaderos ‘sueños compartidos de ciudad’”. De acordó com **María Victoria Bravo** (2018), que foi secretária técnica do PEMAM, um plano estratégico deve, idealmente, conseguir que:

“los actores de la ciudad transformen sus agendas privadas en beneficio colectivo. Es a través de sus organismos rectores, si están ahí representados, y ponen su agenda sobre la mesa, que se pueden hacer unas transacciones de poder, y sacar, teóricamente, un óptimo para la ciudad” (BRAVO, M.V. Entrevista, 2018).

Segundo Naranjo *et al.* (2003, p.98), o PEMAM está longe da construção de um projeto coletivo de cidade, pois: “el proceso de negociación de intereses no fue equilibrado y paritario”, e “al interior del Plan no se crearon condiciones reales para que el diálogo fuera fructífero en este sentido”. Assim, este cenário permitiu a expressão de demandas, principalmente econômicas, e nesse sentido a construção de discursos de maior consenso ao redor de suas soluções, embora não abordaram uma verdadeira negociação entre as diferenças sociais e políticas mais estruturais. A propósito, o líder comunitário **Elkin Pérez** (2018), na entrevista, reconhece que:

“nosotros realmente como organizaciones comunitarias no creíamos mucho en ese plan porque lo veíamos como una mirada de la clase dirigente antioqueña, pero que no tenía mucho sentido en aspectos relacionados con la participación de la ciudadanía, el desarrollo comunitario, o la resolución de de las apuestas sociales de las comunidades” (PÉREZ, E. Entrevista, 2019).

Apesar deste tipo de críticas, Naranjo *et al.* (2003, p. 96) destacam que a cidade com o PEMAM avançou em:

la comprensión de lo que realmente implica y representa la ciudadanía urbana. Por más imperfecto que haya sido el encuentro de diversos actores sociales, el que haya quedado claro que ni la Ciudad la construye el gobierno de turno y que su destino nos pertenece a todos.

María Victoria Bravo (2018) destaca que:

“el modelo de ciudad es un objetivo en movimiento. Eso nunca se logra. Es como la gran utopía que tú la persigues, pero no la logras nunca” (BRAVO, M.V. Entrevista, 2018).

O Estado, além de impulsionar a formulação do PEMAM desde a *Alcaldía de Medellín*, participou ativamente nos diferentes espaços de discussão. Segundo a testemunha de **Juan Diego Lopera** (2018), servidor público da Prefeitura, isto fez com que nos:

“siguientes instrumentos de planificación que trae la ley, que son el Plan de Desarrollo de los alcaldes o el Plan de Ordenamiento Territorial que es de tres o cuatro períodos de alcaldes, sean introducidos parte de esos elementos que quedaron consignados en el Plan Estratégico” (LOPERA, J.D. Entrevista, 2018).

A formulação do PEMAM, produto do processo anterior, foi entregue em 1997 à comunidade num evento público, o documento *Plan Estratégico de Medellín y el área Metropolitana*, 2015. *El futuro de la ciudad metropolitana* (1997). Este primeiro documento

do PEMAM (1997) se divide em duas grandes partes. Na primeira, é definida a visão do plano sobre o futuro da cidade, a partir da identificação de variáveis, de opções para o desenvolvimento e da escolha de uma alternativa denominada “Desenvolvimento sustentável e sustentado”, a qual plantea um modelo no qual o crescimento econômico, no longo prazo, permitiria uma maior sinergia entre a equidade, a coesão social, a qualidade ambiental e a sustentabilidade.

Na continuação, é definido o “Objetivo de Cidade Metropolitana”, em torno de quatro propósitos que deviam orientar a formulação de políticas públicas: 1) Fazer de Medellín e região metropolitana uma cidade, integrada e integradora da região localizada na melhor esquina de América; 2) Caracterizada pela competitividade de seus setores econômicos e vinculada à economia mundial; 3) Cidade educadora, coesa no social, responsável de seu meio natural e ativa culturalmente; 4) Com projeção internacional, como exemplo de uma metrópole que supera suas dificuldades através do diálogo e a cooperação.

Na segunda parte, se faz concreto o PEMAM, com a definição de 5 linhas estratégicas que contêm 106 projetos enunciados para serem desenvolvidos até o horizonte do plano, o ano 2015. Destes projetos, 40 foram priorizados para serem gestados nos anos seguintes, devido à capacidade real das instituições participantes de concentrar a gestão em projetos condicionantes do desenvolvimento de outros, e por seu impacto no futuro para a cidade.

Depois desta etapa de formulação continuou o que se denominou de gestão no contexto de transição de administração na Prefeitura, entre 1997 e 1998. A fase 3 se desenvolveu durante o governo de Juan Gómez Martínez (1998-2000), que no Programa de Governo como no *Plan de Desarrollo: Por una Ciudad más Humana*, adotava como objetivos de longo prazo a visão da cidade metropolitana proposta pelo PEMAM, na perspectiva do ano 2015.

Plan de Desarrollo 1998 – 2000, Por una ciudad más humana

O novo prefeito Juan Gómez Martínez, primeiro prefeito eleito democraticamente (1988-1989), sendo também eleito pelo Partido Conservador, fazia parte da classe política tradicional da cidade. Em seu segundo mandato (1998-2000), lhe correspondeu formular o segundo *Plan de Desarrollo da cidade Por una ciudad más humana*, que foi aprovado pelo *Concejo de Medellín* através do *Acuerdo 14* de 1998. A Parte I. Fundamentos traz os princípios, entre os quais está a Descentralização e participação cidadã. A Parte II. Componente Estratégico, relaciona os Objetivos Estratégicos, dentro dos quais se abordam os diferentes temas da cidade com seus respectivos programas. Enfim, na Parte III o plano traz o *Plan de Inversiones*. Sobre o PEMAM, afirma-se na primeira parte do Plan de Desarrollo:

esta carta de navegación con que hoy cuenta Medellín, ha sido asumida por esta administración como guía del Plan de Desarrollo y, es esta decisión la que permite afirmar con un alto grado de certeza que Medellín ha logrado convertir en consenso colectivo una serie de acciones que en los próximos años deberán ejecutarse.

Assim, o PEMAM conseguiu incorporar seus objetivos fundamentais e alguns de seus projetos na agenda da nova administração através do *Plan de Desarrollo*. Na fase 4 começou propriamente o processo para ajustar a agenda dos diferentes atores em função do PEMAM. Redefiniram-se os 40 projetos priorizados na fase anterior e, a partir daí foram elaboradas as fichas técnicas para cada um. No final desta fase, no setembro de 1998, se fez a publicação do segundo documento oficial do PEMAM (1998), que corresponde à etapa de gestão. O documento *Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana, 2015. La Visión y los Proyectos* (1998). Com este segundo documento oficial do PEMAM (1998), foi feita a entrega pública dos 40 projetos prioritários.

Apesar de reconhecer o tecido social construído nos anos prévios ao plano e durante a etapa de formulação, para o seguinte momento de gestão foram privilegiados outro tipo de atores a partir de um esquema centralizado na Prefeitura. Desta forma: “al separar las capacidades estatales de los ‘vínculos estructurales’ que los unían con las organizaciones que los habían desarrollado, el estado se quedó sin las herramientas para movilizar esas capacidades, y esto afectó seriamente sus potencialidades técnicas” (LEYVA, 2010, p.280). Mesmo assim, ficou a construção de:

un tejido social que continuó vivo en la urbe y que confluyó, por supuesto, en los múltiples escenarios creados en nuestra ciudad a lo largo de la siguiente década, así como en la formulación de unos lineamientos tan consistentes que también continuaron vivos dentro del imaginario social. (ECHEVERRÍA; BRAVO, 2009, p.52)

Segundo o relato do ex-prefeito **Alonso Salazar** (2018), na entrevista:

“much a gente a partir de ese momento empezó a pensar la ciudad. Las propias ONG’s, las universidades, crearon grupos de investigación. Por ejemplo, en el tema urbano hubo mucha gente que empezó a hacer diseños y proyectos” (SALAZAR, A. Entrevista, 2018).

Igualmente, para **Rubén Fernandez** (2018), o PEMAM constitui uma experiência de construção de cidadania e de direito à cidade:

“La ciudad consiguió construir un proyecto de futuro, un proyecto común, con todas las falencias que eso tiene y tendrá; no hay ningún proyecto que convoque a todo el

mundo, que sea perfecto, que aborde todos los temas. Pero logró, con todo esto que te estoy diciendo, conformar un proyecto que alcanzó, más o menos en la primera década del 2000, y un poco más allá, orientar las decisiones estratégicas de la ciudad” (FERNÁNDEZ, R. Entrevista, 2018).

Experiências de construção de direito à cidade em Medellín na década de 1990, como a *Consejería* e o PEMAM, assim como outros planos estratégicos formulados em nível regional, como a *Visión Antioquia Siglo XXI* em 1997, e o *Plan Estratégico Antioquia* (PLANEA), entre 1998 e 2000, para Leyva (2010, p.278):

muestra que el desarrollo de capacidades para el control social se dio en los años noventa a través de profundos procesos de participación y de un acompañamiento permanente de actores internacionales que hacía muy difícil pensar en distinciones claras entre el estado y la sociedad civil; constituyendo así un proceso de creación de capacidades de gobierno socio-políticas en términos amplios, o lo que Kooiman (1993) llama gobernanza.

A partir da Constituição de 1991, segundo Velásquez (2011, p.169), na Colômbia: “las viejas desconfianzas en las autoridades públicas y en la capacidad del Estado para responder a las demandas ciudadanas fueron disminuyendo en intensidad, lo que facilitó el acercamiento entre los diferentes actores”. Isto é exemplificado no relato de **Elkin Pérez** (2019) sobre o processo de participação da sociedade na segunda metade da década de 1990, em Medellín:

“nos dimos cuenta que necesitábamos tener incidencia política. Si no teníamos a nadie en los escenarios de poder donde se toman decisiones políticas para el desarrollo no teníamos sino voz, entonces la conclusión fue que sin poder político no hay desarrollo. Arrancamos después del 97’ a hacer todo un proceso político. Empezamos a tomarnos los espacios de participación para poder interlocutor con el Estado. Un ejercicio de intervención política para acceder a Juntas Administradoras Locales, a Juntas de Acción Comunal, al Concejo, a todos los escenarios de poder donde se toman decisiones sobre el desarrollo, y así fue cómo empezamos a transitar de elaborar propuestas y proyectos, a sentarnos de una vez en un proceso organizativo, político-electoral” (PÉREZ, E. Entrevista, 2019).

Segundo Uran (2012, p.37), em Medellín, na década de 1980, se formou:

un movimiento autónomo de pobladores y de organizaciones de la sociedad civil que más tarde, en cooperación con ONGs e instituciones universitarias locales, cristalizará en alianzas estratégicas, redes y plataformas como la Red de Planes Zonales de Medellín (1996) y la Red de Organizaciones Comunitarias –ROC, que impulsarán un discurso de ciudad alternativo al dominante, haciendo énfasis en la participación ciudadana, en la democratización de los procesos de planeación del territorio, y en la garantía de los derechos básicos de la población.

Elkin Pérez (2019) relembra, na entrevista, como na zona nordeste desde a corporação *Con-vivamos*:

“ya habíamos dado un pasó más grande al formar la Red de Organizaciones Comunitarias de Medellín (ROC), es decir, ya era un asunto no solamente de la zona Nororiental, sino que ya teníamos una mirada de ciudad. Logramos construir una red de organizaciones comunitarias con 22 organizaciones, en el 2000. O sea, llevábamos 10 años y ya habíamos alcanzado una red comunitaria que ya era una fuerza en toda la ciudad y pudo tener un candidato al Concejo” (PÉREZ, E. Entrevista, 2019).

Neste sentido, para Leyva (2010, p.278) esta:

formación de capacidades a través de la gobernanza ayudaba entonces a que nuevos problemas e instrumentos entraran a la agenda y a los procesos de intervención, pero al mismo tiempo creaba un marco muy confuso de responsabilidades entre el estado local y los actores sociopolíticos.

Plan de Ordenamiento Territorial (POT) - 1999

A partir da Lei 388 de 1997, a AMVA formulou as *Orientaciones Metropolitanas de Ordenamiento Territorial* (OMOT) para orientar a formulação do POT dos municipios do vale de Aburrá (Figura 12).

Em Medellín se formulou, em 1999, o primeiro *Plan de Ordenamiento Territorial* (POT), o qual continua, desde a perspectiva do ordenamento territorial, a dinâmica de planejamento que se tinha construído no processo de formulação do PEMAM. O *Concejo de Medellín*, por meio do *Acuerdo* 62 de 1999, adotou o POT para Medellín. Na Parte I, Disposições preliminares relacionadas aos princípios reitores do plano, em que define o POT, no art.8, como um instrumento participativo: “un proceso colectivo de construcción de ciudad que se ha expresado, merced a un esfuerzo responsablemente participativo”. Na Parte II. Componente geral do plano, traz no Título I, Do imaginário de cidade, os Objetivos estratégicos e Políticas de ordenamento territorial. Este imaginário da cidade foi: cidade competitiva, ambientalmente sustentável, socialmente equilibrada, acolhedora e integrada espacial e funcionalmente a partir dos eixos estruturantes e do sistema de centralidades. A Parte III. Do componente urbano, e na Parte IV. Do componente rural.

Em suma, para o Estado local em Medellín, a década de 1990:

dejaba entonces grandes avances en la definición de problemas y en el diseño de instrumentos de intervención, pero una gran frustración en la definición de un marco de gobernabilidad que permitiera que la ejecución de los acuerdos y propuestas se pudieran llevar a cabo. (LEYVA, 2010, p.279)

Figura 12 – Valle de Aburrá



Fonte: EDU *et al.* (2012, p.12)

2.2.4 O deslocamento do conflito armado interno do campo para a cidade

No Estado central, em 1994 assumiu o presidente Ernesto Samper (1994-1998). Em 1995, seu governo foi acusado no chamado *Proceso 8.000* do ingresso de dinheiro do narcotráfico do Cartel de Cali, em sua campanha presidencial. Porém, ele foi absolvido pelo Congresso, o que não impediu que o país entrasse numa grave crise política que contribuiu para que, em 1998, ao final de seu mandato, também entrasse numa grave crise econômica.

una profunda división se expresó en los partidos, gremios, grupos económicos y sindicatos; así como en las Fuerzas Armadas. Así que la crisis política no se circunscribió ni a los canales institucionales ni a la capital de la República, y afectó a agentes sociales en todo el país. A la precaria institucionalidad de Medellín se sumó la inestabilidad en el Gobierno central. (CNMH, 2017, p.81)

Em Medellín, segundo o CNMH (2017), os homens, jovens, desempregados de baixa renda, de bairros populares, constituíam, literalmente, um exército de reserva para o contexto de violência da cidade. Assim, a diminuição no número de homicídios desde o ano 1991 terminou em 1998 quando surgiu novo aumento no número de homicídios. Assim se configura o terceiro período sobre a problemática da violência homicida em Medellín, identificado por Franco *et al.* (2012), que vai desde 1999 até 2007 (Figura 13), o qual se caracteriza pela persistência dos atores do conflito armado na cidade, além da chegada de novos grupos paramilitares. Segundo o CNMH (2017), há evidência de uma maior organização das estruturas criminais nesta época.

O contexto de crise com a qual a Colômbia começou a década de 1990, além da crise política de metade da década, e a econômica do final, contribuiu no recrudescimento da

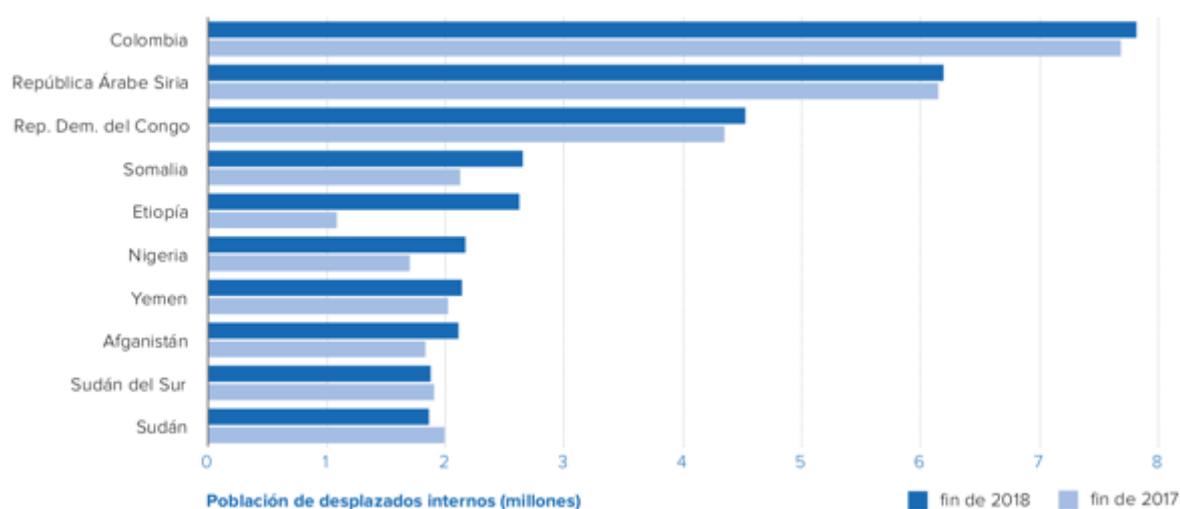
violência e a pobreza no país, com o acelerado crescimento no campo e nas cidades dos grupos paramilitares, os quais, igualmente a uma guerrilha, neste período incursionam, decididamente, no negócio do narcotráfico. Segundo a entrevista de **Alonso Salazar** (2018) para esta tese, a Medellín chegaram os grupos paramilitares por meio do cooptação das gangues dos municípios do vale de Aburrá, por parte da Oficina de Envigado, e de seu líder Don Berna, após a morte de Pablo Escobar:

“¿el paramilitarismo en Medellín qué fue? Bandas de delincuencia común, al servicio del proyecto de la familia Castaño, con Don Berna como intermediario” (SALAZAR, A. Entrevista, 2018).

Este contexto de violência impulsionou a migração do campo para a cidade no final desta década, potencializado pelos atores armados, guerrilha ou paramilitares, que despojavam a população camponesa, indígena e negra das terras mais produtivas, e os expulsaram para as zonas de fronteira agrícola e para as cidades, num fenômeno fortemente arraigado no país, conhecido como deslocamento forçado. Este processo fez com que, em 1995, chegassem a Medellín 9.261 pessoas; em 1997, 15.000; e em 2001, 41.636 (CNMH, 2017). Em 2018, a Colômbia foi o primeiro país com mais deslocados internos no mundo, acima da Síria, segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) (Figura 13).

Figura 13 – Gráfico Deslocados

Gráfico 15 | Diez mayores poblaciones de desplazados internos | finales 2018 finales 2017



Fonte: ACNUR (2019, p.39)

Desta forma, desde a metade da década de 1990, se deu um novo processo de migração não controlado a partir do fenômeno do deslocamento forçado, o qual agravou os problemas relacionados com os bairros populares, como a prestação de bens e serviços públicos, que a cidade havia, de alguma forma, tentado resolver desde o começo da década, com experiências como o PRIMED. Assim, a forma do espaço urbano de Medellín sofreu um processo de crescimento demográfico acelerado com a chegada de pessoas de diferentes regiões do departamento e do país. Os bairros populares, que no final do século XX já se tinham consolidado depois do difícil processo que desenvolveram desde sua origem, se transformaram com a chegada dos deslocados.

Alguns dos territórios onde nas décadas de 1970 e 1980 se formaram as gangues que prestaram seus serviços ao narcotráfico, foram também onde se criaram as milícias na década de 1980, e na de 1990 o cenário de disputa entre os grupos guerrilheiros e os paramilitares que cooptaram os grupos armados existentes. As pessoas que foram deslocadas no campo por um grupo ou pelo outro se encontraram ao chegar na cidade com a mesma confrontação pela qual foram expulsas de seus territórios. Nesse contexto de: “desconfianza y de competencia por el control territorial se van anclando los obstáculos para la construcción de un tejido social fuerte con capacidad para negociar y reivindicar sus derechos” (NARANJO *et al.*, 2003, p.159).

Em face disso, é possível identificar um processo de relação com o Estado por parte destas comunidades, a partir do que tem conseguido o acesso a alguns bens e serviços públicos, mesmo que ainda não consigam acessar social, econômica, nem politicamente a cidade, reproduzindo a criação das representações sociais que surgiram durante a segunda metade do século XX em relação aos bairros populares (Figura 14). Em Medellín, na segunda metade do século XX, a maior parte da população teve que:

construir su forma de ser ciudadano en medio de profundas exclusiones sociales, económicas y políticas; de discriminaciones y estigmatizaciones como portadores de referentes culturales diversos; también en medio de contradictorias combinaciones entre lo cívico y lo armado. (NARANJO *et al.*, 2003, p.25)

Figura 14 – Bairros populares de Medellín



Fonte: EDU *et al.* (2012, p.114)

Apesar da crise política, Ernerto Samper (1994-1998) conseguiu terminar seu mandato e fez a transição para Andrés Pastrana (1998-2002), que em 1999 estabeleceu um processo de negociação com o maior grupo guerrilheiro do país, as FARC, as quais se romperam em 2002, como será apresentado no Capítulo 3.

Em resumo, neste Capítulo começou o movimento dedutivo de retorno à realidade por meio do estudo do devir das categorias de cidadania e de direito à cidade em Medellín no período 1990-2000, com o qual a cidade inicia um processo de desenvolvimento urbano a partir do planejamento do PEMAM, na década de 1990, e a gestão no período 2001-2015 do Modelo Medellín, o qual se analisará no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3

A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE EM MEDELLÍN NO PERÍODO 2001-2015

A análise dialética continua o movimento do pensamento da categoria direito à cidade que começou no Capítulo 2, com a análise da produção do espaço urbano de Medellín na história até a virada da década de 1980 para a de 1990, e especificamente no período compreendido entre os anos 1990 e 2000, quando iniciou o processo de desenvolvimento urbano a partir planejamento estratégico e participativo, concretamente com relação ao *Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana* (PEMAM).

No Capítulo 3, faz-se a análise no período 2001-2015 em duas partes. Na primeira, se evidencia como que – apesar dos avanços para a cidade com relação ao planejamento estratégico e participativo na década de 1990 –, os problemas estruturais da sociedade relacionados com a desigualdade e a violência, produto da confluência em Medellín dos fenômenos que têm conformado o conflito armado na Colômbia (guerrilha, paramilitares e narcotráfico), se manifestaram através de um crise de violência de proporções menores, comparada com a de uma década atrás, mas com grandes repercussões sobre os direitos humanos.

3.1 O conflito armado em Medellín: a Operación Orión no começo da década de 2000

Esta introdução coincide com o primeiro período da administração municipal na década de 2000, a partir da qual é possível identificar a implementação dos primeiros projetos planejados na década anterior. Assim continua o processo de desenvolvimento urbano, a partir da gestão estratégica e participativa, principalmente do *Modelo de Buen Gobierno y Desarrollo Social Integral* (Modelo Medellín), através do discurso do *Urbanismo Social* e especificamente dos *Proyectos Urbanos Integrales* (PUI), os quais se articularam ao desenvolvimento paralelo do Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá (SITVA).

3.2 Gestão estratégica e participativa do processo de desenvolvimento urbano de Medellín, 2001-2015

3.1 O CONFLITO ARMADO EM MEDELLÍN: A OPERACIÓN ORIÓN

Na presidência de Andrés Pastrana (1998-2002), estabeleceu-se, em 1999 um processo de negociação com as FARC, as quais se romperam em 2002. O rompimento do processo de negociação possibilitou a vitória nas eleições presidenciais de uma proposta militarista. Em 2002, assumiu a presidência Álvaro Uribe (2002-2006 e 2006-2010), ex-vereador e ex-prefeito

de Medellín (1982) e ex-governador de Antioquia (1995-1997), oriundo de Medellín, com um programa de governo construído ao redor da seguridade, por meio do discurso da Seguridad Democrática. A partir de agosto desse mesmo ano, se incrementou a confrontação com os grupos guerrilheiros e, assim, a intensidade do conflito armado em todo o país.

Segundo o CNMH (2017), o período mais violento na história da Colômbia foi entre 1996 e 2005, quando a Antioquia se tornou a região mais violenta do país, com o maior número de vítimas, e Medellín e a região metropolitana do vale de Aburrá, o epicentro militar, onde se concentraram os atores armados e suas diferentes formas de violência nas últimas décadas. Desde a década de 1980 e a de 1990:

la criminalidad había desarrollado un modelo de protección autónomo mediante la creación de los ejércitos privados del Cartel de Medellín, las llamadas “oficinas”, grandes bandas y los compromisos de ellos con los agentes del conflicto armado. (URBAM, 2010, p.315).

Como visto no Capítulo 2, após a morte de Pablo Escobar em 1993 a gangue que conseguiu dominar as outras foi a chamada *Oficina de Envigado*, liderada por Diego Fernando Murillo, Don Berna. A cidade adquiriu uma importância estratégica como cenário de guerra, e pelo tanto, como um objetivo para os grupos enfrentados, os quais se localizaram através de controle territorial em diferentes bairros periféricos desde as décadas anteriores no caso dos grupos guerrilheiros, e recentemente dos paramilitares. Para o entrevistado, o professor e servidor público da *Alcaldía de Medellín*, **Juan Diego Lopera** (2018):

“siendo Medellín el centro de operación de los carteles, era también muy probable que aparecieran grupos armados, tanto de guerrilla como de paramilitares, queriendo tener fuerza sobre los territorios y generando una ocupación de espacios como la comuna 13 y algunas zonas periféricas de la ciudad” (LOPERA, J.D. Entrevista, 2018).

Na Colômbia, o fenômeno do narcotráfico é um dos fatores que explica a intensidade e a duração do conflito armado. Em seu desenvolvimento, os grupos de narcotraficantes se alimentaram dos exércitos de reserva que o desemprego, especificamente, e a desigualdade social em geral, entre outros fatores têm formado no país, estabelecendo diferentes tipos de relações com o Estado no início, logo com os mesmos grupos guerrilheiros e, após, com os paramilitares. Entre as diferentes formas de violência que estes três fenômenos desdobraram em Medellín, se encontram o homicídio, a desapareição forçada, a violência sexual, o deslocamento forçado interurbano, os massacres, o sequestro, o recrutamento de crianças e adolescentes, e o dano a bens (CNMH, 2017). No começo da década de 2000, em Medellín, estavam presentes todos os grupos protagonistas do conflito armado colombiano: guerrilheiros,

paramilitares, narcotraficantes, alimentados pela grande oferta de gangues, exércitos de reserva que prestavam serviço a qualquer destas organizações militares, segundo a lei da oferta e a procura, e ante estes, a presença das Forças Armadas do Estado.

A despeito do processo de desmobilização dos grupos guerrilheiros M19 e EPL, em 1990 e 1991, respectivamente, além de outras pequenas organizações guerrilheiras, persistiam – como foi relatado no Capítulo 2 – as milícias, que fizeram presença em diferentes partes de Medellín. Em 1994, a parte mais representativa destes grupos estabeleceram negociações com o Estado para buscar sua desmobilização, o que marcou uma mudança importante no panorama dos atores armados da cidade. Embora nem todas as milícias se desmobilizaram, e ao contrário, uma parte do espaço deixado foi cooptado pelo ELN e por novas agrupações como os *Comandos Armados del Pueblo* (CAP). Estes grupos em Medellín exerciam nos territórios um controle da moral legitimada a partir de suas atividades relacionadas com a seguridade e a justiça particular, bem como da participação em atividades sociais e comunitárias.

Entretanto, os grupos paramilitares se estabeleceram na cidade desde 1997. Apesar da presença legítima do Estado, o monopólio ilegítimo da violência estava em mãos de Diego Fernando Murillo, aliás Don Berna, comandante da *Oficina de Envigado*, que assumiu a liderança da delinquência, especialmente das atividades relacionadas com o narcotráfico no vale de Aburrá. Em 2001, a maioria dos diferentes grupos paramilitares que existiam no país se uniu no *grupo Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC), liderado pela família Castaño. Don Berna, de origem narcotraficante, organizou um grupo paramilitar chamado Bloque Cacique Nutibara (BCN) para entrar nas AUC, enquanto a família Castaño organizou, no vale de Aburrá, o grupo Bloque Metro, sob a liderança de Carlos Mauricio García, aliás Rodrigo Doblezero, com o qual conseguiram entre ambos, através do cooptação das diferentes gangues da área metropolitana, controlar militarmente aproximadamente 70% do território da cidade para o ano 2002. Todavia, o BCN tracionou ao Bloque Metro, e assim Don Berna tornou-se o principal capo da cidade, por meio do controle de rotas estratégicas de entrada e saída ilícita de drogas, armas, pessoas, dinheiro, mercadorias etc. (HYLTON, 2010).

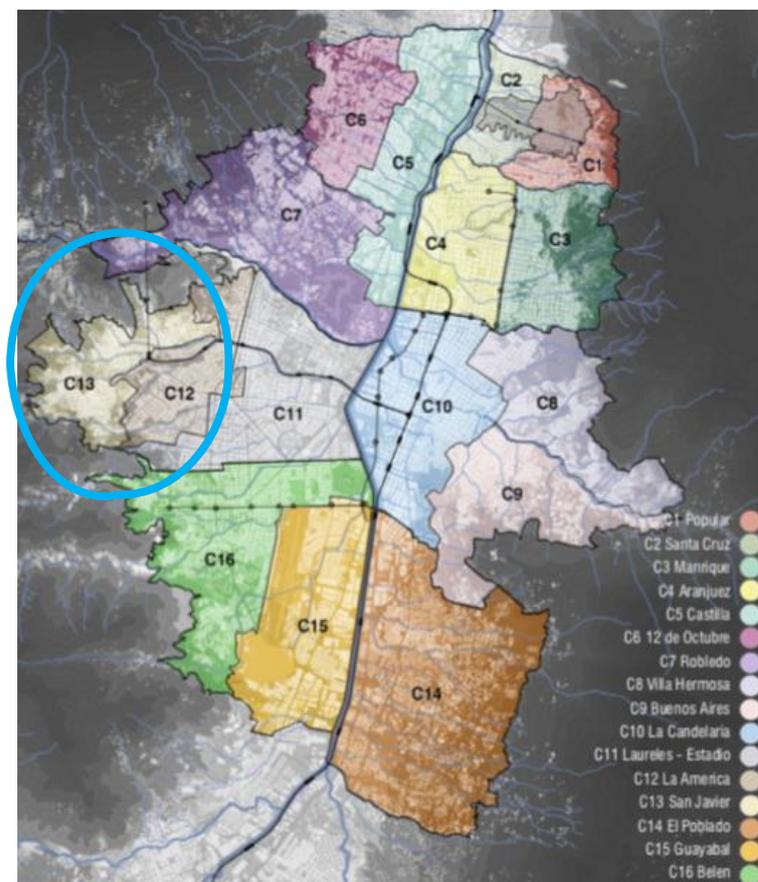
Em 2002, o único território de Medellín no qual ainda havia presença guerrilheira era a região centro-leste, especialmente a comuna 13, onde estavam assentadas as últimas milícias guerrilheiras do ELN, das FARC e do CAP que enfrentavam a ofensiva paramilitar ao seu redor. Urán (2012) remonta o processo de ocupação do espaço da comuna 13 ao processo de urbanização desordenado da cidade na segunda metade do século XX, que foi relatado no Capítulo 2.

Entre finais da década de 1960 e começo da década de 1980, este espaço foi ocupado informalmente, criando-se bairros populares. Os ocupantes destes espaços foram a população

camponesa, branca e mestiça, provenientes do interior do departamento de Antioquia. A dinâmica de povoamento mudou e, desde a metade da década de 1990, com a intensificação do fenômeno do deslocamento forçado no país, a ocupação do território cresceu na comuna com novos assentamentos, mas desta vez teve uma grande parte de imigrantes negros dos departamentos de Chocó e Córdoba que limitam no leste e no norte com a Antioquia. A comuna 13 era habitada por 125 mil pessoas, aproximadamente, no começo da década de 2000, grande parte deles deslocados forçados. Segundo Martin (2013, p.446), nesta época:

el retraso institucional en la comuna 13 era más agudo que en la 1 y la 2 Figura X. Estas últimas eran objeto de programas sociales desde hacía una década, a partir de las actividades de la *Consejería* Presidencial, cuando la nororiental había sido tempranamente identificada como el ojo del huracán.

Figura 15 – Mapa Divisão político-administrativa de Medellín



Fonte: EDU *et al.* (2012, p.58)

Os primeiros bairros formados na comuna foram controlados militarmente, desde a década de 1980 pelo ELN, FARC e os CAP. No começo da década de 2000 estes grupos entraram em confronto com o grupo paramilitar BCN que tinha dominado quase todo o território da cidade e conseguiram rodear esta área. Logo, o conflito armado interno do país se

expressou nesta região da cidade, provocando um grande número de mortes violentas e feridos entre a população civil. Segundo o relato na entrevista do ex-secretário de governo 2004-2007 e ex-prefeito 2008-2011, **Alonso Salazar** (2018):

“el paramilitarismo fue desalojando paulatinamente guerrillas de la zona nororiental, de la noroccidental, y el último fortín de tres grupos milicianos-guerrilleros era la comuna 13. En un esquema muy fuerte militarmente, tal vez por las condiciones del territorio, y ya con una presencia de casi 10 años, lo que les daba la ventaja de un conocimiento milimétrico del territorio y un control social extremo, a veces muy violento” (SALAZAR, A. Entrevista, 2018).

A violência produzida pelos enfrentamentos entre grupos guerrilheiros e paramilitares na comuna 13 fez com que, no marco da política pública de Seguridad Democrática, o governo nacional desenvolvesse uma estratégia militar para recuperar o controle territorial que consistia em expulsar as milícias desta parte da cidade. Esta estratégia contou com várias operações militares no ano 2002, entre as quais a que mais se destaca é a *Operación Orión*:

fue un operativo de dimensiones nunca antes vistas en Medellín; una acción de guerra convencional en un territorio urbano, como las que se han visto en la lucha con las bandas de narcotráfico en las favelas de Rio. La operación, que duró ocho días, fue aplaudida por una parte de la población y condenada por otra. (SALAZAR, 2017, p.251)

Esta operação se desenvolveu com mais intensidade entre os dias 16 e 18 de outubro de 2002 na comuna 13. A intervenção militar contou com membros da Polícia, o Exército, Força Área, o DAS, a Fiscalía, a Personeria, entre outras entidades do nível nacional e municipal, em coordenação com a Prefeitura: “la Alcaldía a través del Secretario de Gobierno, colaboró de manera activa en reunir información entre personas del sector sobre el lugar exacto de asentamiento de las milicias y sobre la identidad de los milicianos” (MARTIN, 2014, p.457). Esta operação contou com o apoio implícito dos grupos paramilitares como confessou Don Berna, o chefe do BCN das AUC, pois esta era a única área da cidade onde ainda não tinham domínio. Esta intervenção militar das Forças Armadas e Policiais junto com a ofensiva paramilitar, foi defendida pelas milícias durante uma semana, mas terminou com a derrota e expulsão do território das FARC e o ELN, assim como a exterminação total dos CAP. Alonso Salazar (2018), na entrevista, faz ênfase de que:

“está suficientemente documentado, como los paramilitares venían asediando la zona, y que hubo una coordinación muy directa de ellos con la fuerza pública para esa intervención” (SALAZAR, A. Entrevista, 2018).

Este vínculo entre forças armadas e policiais e os grupos paramilitares neste período tem sido reconhecido individualmente por diferentes atores de ambos os bandos, mesmo não de

forma institucional. Em função das graves consequências relacionadas aos direitos humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) condenou o Estado colombiano pela *Operación Orión*: “concretamente, durante 2002, más de 1.200 personas se desplazaron de la Comuna 13, siendo dicho año en el que más personas se vieron forzadas a abandonarla, tomando en consideración un período de 17 años, desde 1992 a 2009” (CORTE IDH, 2016). A operação teve como resultado, segundo diferentes organizações, em torno de 300 capturados, 100 desaparecidos e 90 mortos.

Precisamente no final do ano 2002 o governo de Álvaro Uribe (2002-2006 e 2006-2010) começou um processo de negociação com as AUCem nível nacional, por meio da política nacional *Ley de Justicia y Paz*, que foi concluído no ano 2006 com a desmobilização da maioria destes grupos. A princípio, houve uma trégua em todo o país dos diferentes blocos que conformavam esta organização paramilitar:

Desde el punto de vista de los capos de las AUC, la mejor manera de generar credibilidad política radicaba en hacer respetar el cese de hostilidades, es decir, reducir los asesinatos y masacres y mostrar control sobre su tropa. Era además una exigencia insistente de Urbe. En Medellín, garantizar que el cese de fuego se respetara incumbía a Berna y su banda (al Bloque Cacique Nutibara). (MARTIN, 2014, p.461)

A primeira desmobilização foi em Medellín, e justamente após a *Operación Orión*, a do BCN, o grupo que já controlava militarmente toda a cidade no final de 2003. O êxito militar do BCN em Medellín obedeceu a relação com alguns setores da classe política, da elite econômica e da sociedade, que, de uma ou outra forma, se viram afetados pelas ações dos grupos guerrilheiros, no campo e na cidade, desde a metade da década de 1990, principalmente, quando se intensificou o conflito armado.

Segundo o “Tribunal Superior de Medellín, empresarios privados de diversos sectores (industriales, ganaderos, comerciantes, mineros, bananeros) y en muy distintos niveles promovieron y financiaron las Convivir y los grupos paramilitares” (CNMH, 2017, p.153). Da mesma forma, após o processo de desmobilização dos grupos paramilitares, as instituições judiciais de caráter nacional, como a *Fiscalía* e a *Corte Suprema de Justicia*, começaram a desvelar as múltiplas ligações que tiveram uma grande parte da classe política de Medellín e da Antioquia com diferentes grupos paramilitares nesta época. Dsta vez, a relação entre uma parte da classe política e os grupos paramilitares foi muito mais estruturada do que no século anterior havia sido sua relação com o narcotráfico.

3.2 GESTÃO ESTRATÉGICA E PARTICIPATIVA DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE MEDELLÍN, 2001-2015

O cenário político regional e local ganhou maior interesse com o fortalecimento institucional dos departamentos e municípios, como resultado do processo de descentralização territorial, com início na década de 1980, na Colômbia, e que foi reforçado na década de 1990, com a Constituição de 1991 e as diferentes promulgações normativas analisadas no Capítulo 2, o que se refletiu na ampliação da capacidade orçamentária das administrações. No final da década de 1990, começou um processo de planejamento estratégico da cidade e da região através do PEMAM, e de outras experiências como *Visión Antioquia Sigla XXI* (1997), e o *Plan Estratégico Antioquia – PLANEA* (1998-2000), que possibilitaram a estruturação da burocracia do Estado local na década de 2000 (LEYVA, 2010).

Leyva (2010) menciona que nos períodos de Juan Gómez (1998-2000) e Luís Pérez (2001-2003) se consolidaram as mudanças que trouxe a Constituição de 1991, e as promulgações normativas da década de 1990, em nível nacional e local. A *Alcaldía de Medellín* começou um processo de aquisição de autonomia frente à sociedade e outros níveis do Estado nacional e regional, e mesmo das instituições internacionais como a ONU, o BID, e de agências de cooperação internacionais, que contribuíram de diferentes formas nos distintos processos desenvolvidos na cidade na década de 1990.

Isto pode ser evidenciado em três fatos: 1) a consolidação da função de liderança do prefeito como tomador de decisões; 2) do *Plan de Desarrollo* como eixo direcionador da capacidade institucional da Prefeitura; e 3) das finanças do município que até o começo da década de 1990 tinha a maior parte do orçamento destinado ao pagamento da dívida, mas que a partir de 1995 foi melhorando a capacidade de inversão. Isto foi possibilitado, segundo o processo de descentralização territorial, pela maior contribuição das transferências da nação, e de EPM. Assim, o Estado local adquiriu maior poder econômico, embora isto não se traduziu necessariamente em maior poder político devido à perda de governabilidade e governança pela distância que ainda existia entre parte da classe política tradicional com diferentes setores da sociedade e mesmo uma parte da elite econômica.

Até o período 2001-2003, o mandato do prefeito durava 3 anos. Após 2004, os períodos são de 4 anos. O Quadro 4 mostra os quatro prefeitos, com seus respectivos *Planes de Desarrollo*, sobre os quais a pesquisa se centrará daqui em diante, segundo o interesse de explorar o processo de gestão do Modelo Medellín no período 2001-2015.

Quadro 4 – Prefeitos de Medellín, 2001-2015

Período	Prefeito	Partido Político	Plan de Desarrollo
2001 – 2003	Luís Pérez Gutiérrez	Partido Liberal	Medellín competitiva
2004 – 2007	Sergio Fajardo Valderrama	Alianza Social Indígena	Medellín compromiso de toda la ciudadanía
2008 – 2011	Alonso Salazar Jaramillo	Alianza Social Indígena	Medellín es solidaria y competitiva
2012 – 2015	Aníbal Gaviria Correa	Partido Liberal	Medellín, un hogar para la vida

Fonte: O autor

Plan de Desarrollo 2001-2003, Medellín competitiva

O prefeito Luís Pérez foi eleito pela classe tradicional do Partido Liberal. Seu *Plan de Desarrollo 2001-2003: Medellín competitiva* na Parte I. Componente Geral, no cap. I, no art. 3 *Principios*, retoma o PEMAM, o POT de 1999, e os PZD. Na II. Parte Estratégica, traz as linhas estratégicas, cada uma desenvolvida por diferentes temas, com seus respectivos programas. Finalmente, traz na III. Plano de inversões, e na IV. Instrumentos do plano.

Sob enfoque deste plano, a competitividade, neste período, se destaca na criação, em 2002, da *Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana* (ACI), com o objetivo de fazer a gestão da cooperação internacional, bilateral e multilateral, com aportes da *Alcaldía de Medellín*, a AMVA, EPM e EVM. Também em 2002 foi criada a empresa *Centro Internacional de Convenciones*, para construir um centro com o mesmo nome, contíguo ao *Palacio de Exposiciones y Convenciones de Medellín*. Institucionalmente, em 1993 havia sido criada a empresa Parque de San Antonio para a construção do parque com o mesmo nome, que em 1996 foi transformada em *Promotora Inmobiliaria de Medellín*, para desenvolver projetos urbanísticos e imobiliários representativos no espaço público e em áreas de renovação urbana, e, assim, em 2002, foi transformada na *Empresa de Desarrollo Urbano* (EDU), a qual foi determinante no desenvolvimento do discurso urbano ao redor do qual foi gestado o Modelo Medellín, como se analisará mais para frente.

A missão da EDU, na atualidade, é transformar o habitat mediante a formulação, desenho, execução, assessoria e consultoria de projetos urbanísticos que aportam ao desenvolvimento do território e ao melhoramento da qualidade de vida. Neste sentido, um dos projetos urbanos mais importantes neste período foi a construção da *Plaza de la Luz*, em frente ao *Centro Administrativo - La Alpujarra* (Figura 16). Ainda bem, o projeto mais representativo desta administração foi o início da construção do teleférico (*Metrocable*, linha K) na zona nordeste, integrado ao sistema metrô, o qual será analisado na parte final deste Capítulo.

Figura 16 – Plaza de la luz localizada no centro da cidade



Fonte: Medellín.Travel (2019)

Não obstante, no âmbito territorial a política pública de melhoramento integral de bairros perdeu importância com a decisão de terminar com o PRIMED, e após com a entidade operadora do programa Corvide, e, ainda, de não continuar com o apoio à formulação dos PZD, cenário de planejamento participativo que surgiram na década de 1990 desde a sociedade e que tinha sido institucionalizado por meio do SMP em 1996, como visto no Capítulo 2.

Em resumo, após o período de consolidação das mudanças, que trouxe a Constituição de 1991, e dos processos de planejamento estratégico na década de 1990, em Medellín, a administração de Luís Pérez (2001-2003) representa um período de transição entre *Alcaldía*, descrita no Capítulo 2, em processo de fortalecimento institucional e orçamentário, que possibilitou neste período o início do desenvolvimento de alguns dos projetos priorizados do PEMAM, sobre os quais logo se gestará em conjunto o Modelo Medellín, mais à frente.

Assim também representou com relação à liderança do prefeito, uma transição no poder por parte da classe política tradicional, para uma nova classe política na cidade. Luís

Pérez (2001-2003) terminou seu mandato com uma série de problemas que tiveram sua maior repercussão na crise de seguridade ao redor da *Operación Orión*, e com eventos que relacionaram sua administração com escândalos de corrupção. Segundo o depoimento da ex-secretária de bem-estar social (2004-2007) e de desenvolvimento social (2008-2011), a entrevistada **Clara Restrepo** (2018), este contexto político esteve determinado por:

“una masa crítica importante de pensamiento, y un cansancio de la ciudadanía frente a los políticos tradicionales. Luis Pérez llenó la taza y tuvo unos momentos muy críticos con algunos escándalos de corrupción” (RESTREPO, C. Entrevista, 2018).

Tudo isto ocasionou uma grave crise de governabilidade e governança, devido à perda de legitimidade do Estado local frente à sociedade, e frente a uma parte da classe política e da elite econômica. Duque (2014) estuda este momento da cidade como uma estrutura de oportunidade política (TARROW, 1994 apud DUQUE, 2014), definida como as condições e relações sociopolíticas que favorecem, ou não, o surgimento e desenvolvimento de iniciativas sociais, a partir das mudanças na cultura política da cidade. Assim se deu um processo de transição política em Medellín, que levou à eleição, para o período 2004-2007, de uma proposta longe dos partidos políticos tradicionais, liderada pelo movimento político *Compromiso Ciudadano*, e com a continuidade deste movimento no período 2008-2011.

O processo de ampliação da cidadania e do direito à cidade que havia começado com a Constituição de 1991, além das promulgações normativas da década de 1990, acordaram em diferentes atores a necessidade de participar na luta pelo poder do Estado local, os quais tinham participado de cenários como a *Consejería*, o PEMAM, o PAZ, o CMP, o POT, entre outros. Aliás, a centralização da liderança das fases 3 e 4 do PEMAM no governo de Juan Gómez (1998-2000), impulsionou, em 1999, o surgimento do movimento político *Compromiso Ciudadano*, independente da classe política tradicional da cidade representada nos partidos Liberal e Conservador.

Como visto no Capítulo 2, Maclean (2014) identifica 4 grupos de atores políticos que conseguiram usar os espaços que se abriram após a crise de começo da década de 1990 em Medellín: 1) atores externos; 2) classe média reflexiva (ONG sociais e integrantes de grupos de pesquisa de universidades públicas e privadas); 3) ONG comunitárias; e 4) parte da elite econômica. Para a autora, o desenvolvimento mais significativo deste processo foi realizado pela classe média reflexiva, que liderou a formação do movimento político *Compromiso Ciudadano*, no qual confluíram de maneira ampla parte dos outros atores, como por exemplo ex-membros da *Consejería*, integrantes de ONG sociais e comunitárias, membros de grupos de

pesquisa de universidades públicas, como o *INER da Universidad de Antioquia*, o *CEHAP da Universidad Nacional*, e de universidades privadas, como *URBAM da Universidad EAFIT*, entre outros, e alguns setores empresariais:

These organisations had been active in Medellín before – but the critical juncture opened up a space in which they could come together and have power. The ‘Reflexive Middle Class’, in the 1990s in Medellín, first gained the power to define an agenda, then to form coalitions, and ultimately to gain formal power. (MACLEAN, 2014, p.38)

Desta forma, se consolidou uma proposta política para aspirar à *Alcaldía de Medellín* com Sergio Fajardo em 2000, para o período 2001-2003, na qual ficou no 3º lugar com 60.000 votos, aproximadamente. **Alonso Salazar** (2018), que participou desta campanha, descreve como foi este processo, afirmando que:

“la primera campaña de Fajardo consistió en escuchar a todo ese conjunto de organizaciones y de personas que tenían proyectos e ideas sobre la ciudad” (SALAZAR, A. Entrevista, 2018).

Elkin Pérez (2019), da corporação *Con-vivamos*, se lembra como as organizações comunitárias e sociais que estavam começando a participar de processos eleitorais no final da década de 1990, como relatado no Capítulo 2, estabeleceram uma relação com o candidato Sergio Fajardo, em sua campanha eleitoral, no ano 2000:

“Nosotros nos encontramos con Sergio Fajardo, en campaña, en la primera campaña que fue en el 2000, entonces nosotros lo empezamos a conocer, aunque él no quedó elegido” (PÉREZ, E. Entrevista, 2019).

Isto é corroborado pelas organizações sociais, particularmente a *Barrio Comparsa*, por **Luis Fernando García** (2018), em seu depoimento:

“en la construcción de sus planes y en la campaña ellos visitaron las comunidades, las organizaciones, y tuvimos la oportunidad de dialogar con ellos y decirles: ‘nosotros estamos en estos procesos’, y ‘proponemos incluir estas metodologías, estas formas de actuar’” (GARCÍA, L.F. Entrevista, 2018).

Nesse sentido, **Alonso Salazar** (2018) descreve este processo eleitoral como um cenário de formação da liderança de Sergio Fajardo como um político diferente:

“Fajardo introdujo un modelo callejero de contacto con las personas, de estar día y noche en la calle, entonces era también una manera de percibir distinto a un político” (SALAZAR, A. Entrevista, 2018).

Para o ano 2003, os problemas de governabilidade e governança no final da administração de Luís Perez (2001-2003) impulsionaram nas eleições a candidatura de Sergio Fajardo (2004-2007), em que ele conseguiu 208.541 votos. O movimento político *Compromiso Ciudadano* não contava com estatuto jurídico, de modo que Sergio Fajardo (2004-2007), juntamente com Alonso Salazar (2008-2011), receberam o aval do partido *Alianza Social Indígena*, logo *Alianza Social Independiente* (ASI) um partido alternativo que tinha dado o aval a Antanas Mockus (1995-1998 e 2001-2003) para a *Alcaldía de Bogotá*. Estas eleições, assim como a de Enrique Peñalosa (1998-2000), também na capital do país, se enquadram nos fenômenos de tercerías políticas, definidas como uma terceira alternativa diferente aos tradicionais partidos Liberal e Conservador, fenômeno que apareceu na Colômbia após a Constituição de 1991.

Em *Compromiso Ciudadano*, estavam representados a classe média reflexiva (ONG sociais e grupos de pesquisa de universidade públicas e privadas), organizações comunitárias, parte da elite econômica, e alguns ex-membros da *Consejería*. Segundo **Alonso Salazar** (2018), que fez parte da *Consejería* e secretário de governo na administração 2004-2007:

“lo que cosechó Sergio Fajardo fue lo que sembró la Consejería. Incluso una parte de esa generación, como personas, se vincularon a la administración, lo que yo llamaría generación Consejería” (SALAZAR, A. Entrevista, 2018).

Na entrevista, **Clara Restrepo** (2018), ex-secretária de bem-estar social (2004-2007) e de desenvolvimento social (2008-2011), remete à *Consejería* como o começo do processo de desenvolvimento de Medellín após a crise de violência no início da década de 1990:

“yo creo que ese es el origen, porque finalmente muchos de los que estaban ahí apoyaron a Compromiso Ciudadano y a Fajardo, y mucho de lo que se propuso se recogió en los Planes de Desarrollo de Fajardo y de Alonso, era como una corriente” (RESTREPO, C. Entrevista, 2018).

Segundo o CNMH (2017, p.102): “esta coalición amplia y heterogénea fue fundamental para la estabilización del orden institucional, pues la construcción de Estado habría sido muy difícil en una sociedad fracturada y dividida”. No mesmo sentido, para Maclean (2014, p.48): “it is significant that this coalition brought together different perspectives on the crisis, and united actors who were all threatened by the situation, but in different ways and who had different concepts of the problem”.

Nesta primeira administração de *Compromiso Ciudadano con Sergio Fajardo* (2004-2007), a diferença da década de 1990 a gestão pública era: “producto de una década de

aprendizajes y de <<(re)pensar>> la ciudad, y ya no tanto de la urgencia del momento” (MARTIN, 2014, p.499). Leyva (2010) aponta que, desde o período 2004-2007 e durante o período 2008-2011, no processo de fortalecimento do Estado local desde a Prefeitura, se estabeleceram relações de governança com diferentes setores da sociedade, do empresariado, do Estado regional e nacional, e com as mesmas instituições internacionais.

Os dois períodos de *Compromiso Ciudadano* no poder 2004-2007 e 2008-2011 serão analisados em conjunto adiante, sob o Modelo Medellín, depois de se analisarem os respectivos *Planes de Desarrollo* e a revisão ao POT, em 2006.

Plan de Desarrollo 2004-2007, Medellín, compromiso de toda la ciudadanía

O Plan de Desarrollo 2004-2007: Medellín, compromiso de toda la ciudadanía faz uma ênfase maior do que os anteriores na Parte I. Fundamentos, onde descreve, entre outros, o denominado Modelo de Cidade: desenvolvimento humano integral para a cidade e seus cidadãos, e o Modelo de gestão do desenvolvimento da cidade. Na II. traz as Líneas Estratégicas, cada uma com seus respectivos diagnósticos, objetivos e estratégias, divididos por componentes que incluíam Programas, Projetos e as Metas, um nível de planificação que não apresentava os *Planes de Desarrollo* anteriores. Finalmente, na III. Inversões e financiamento, faz uma análise maior neste aspecto, através de: 1) Plano financeiro; 2) Plano de inversões e fontes de financiamento; e 3) Instrumentos do plano. De forma adicional, este *Plan de Desarrollo* estabelece um vínculo direto com o POT de 1999, através de um Programa de execução do POT. Precisamente durante este período, realizou-se a revisão do POT de 1999.

Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial (DMOT) - 2006

Em 2006, a AMVA atualizou as *Orientaciones Metropolitanas de Ordenamiento Territorial* (OMOT), em 1998, para orientar a formulação do POT dos municípios, por meio das *Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial* (DMOT). As DMOT definiram um modelo de ocupação do território proposto como referente para a harmonização dos POT dos municípios do vale de Aburrá. O objetivo principal era enquadrar um modelo metropolitano de ordenamento territorial, concertado e coordenado entre todos os municípios do Aburrá, que promova o desenvolvimento sustentável, competitivo e equilibrado do vale.

Plan de Ordenamiento Territorial (POT) - 2006

Em 2006, acolhendo as DMOT em Medellín, se revisou e ajustou o POT de 1999. O POT de 2006 traz, no art. 2., os Lineamentos do ajuste que desenvolvem os objetivos do POT

anterior. Na Parte I. Disposições preliminares, relacionadas aos princípios reitores do plano, e define novamente o POT, no art. 9, como um instrumento participativo. Na II. Componente geral do plano. A III. Do componente urbano, a IV. Do componente rural. E, ainda, ganha uma nova parte, a V. Da nomenclatura.

Plan de Desarrollo 2008-2011, Medellín es solidaria y competitiva

A tese de Duque (2014) sobre a mudança da cultura política da cidade com a continuidade política de *Compromiso Ciudadano* no poder se sustenta na eleição de Alonso Salazar para o período 2008-2011. Como lembra o mesmo **Alonso Salazar** (2018), em seu depoimento:

“lo que nosotros le vendimos a la gente fue la continuidad del proyecto, y eso tenía muchas ventajas. Una era, había un concepto y una metodología compartida, había unos equipos entrenados. Porque el aprendizaje de lo público es muy difícil, muy complicado. Los equipos técnicos son lo más precioso que puede tener uno cuando administra el gobierno. Entonces con pocas diferencias, en algunos énfasis, el proyecto fue continuidad, pero esa mayor capacidad de gestión era por el aprendizaje” (SALAZAR, A. Entrevista, 2018).

O *Plan de Desarrollo 2008-2011*, chamado *Medellín es solidaria y competitiva*, em sua estrutura guarda certa similitude com o plano anterior. Na Parte I. Fundamentos, traz o Objetivo Superior o Desenvolvimento Humano Integral, definido como: “un enfoque del desarrollo y un esfuerzo permanente y sostenido para ampliar las oportunidades y capacidades de las personas, reconociendo sus necesidades e intereses diferenciales”. Esta parte traz 5 Enfoques do desenvolvimento: 1) Direitos; 2) Populacional e Diferencial; 3) Equidade de gênero; 4) Territorial; e 5) *Urbanismo Social*. E, finalmente, um Enfoque metodológico. Na II. Líneas estratégicas, traz cada uma com a descrição dos problemas e os respectivos objetivos, divididos por Componentes, com diferentes Propósitos medidos por Indicadores de Resultado, e cada componente incluía Programas e Projetos, medidos por Indicadores de Produto. A III. Inversões e financiamento, guardando uma estreita relação com o anterior traz o 1) Plano financeiro; e 2) Plano de inversões e fontes de financiamento. Além disso, se estabelece um vínculo direto com o POT de 2006, através de um Programa de execução do POT.

Segundo Duque (2014), o *Plan de Desarrollo* de Alonso Salazar buscava abertamente: “continuar con la transformación de Medellín, enfatizando el desarrollo social y recogiendo las prioridades y acciones planteadas en los procesos de planificación y desarrollo local que se ha desatado la ciudad en los últimos años”. Neste sentido, o servidor público da Prefeitura **Juan**

Diego Lopera (2018) reconhece, na entrevista, como a administração 2008-2011 tem sido a mais importante em termos de gestão do espaço urbano para Medellín:

“cuando se hace una revisión de los logros, el tema de la continuidad es bastante importante porque Alonso Salazar, de estos últimos cuatro alcaldes, ha sido el que ha tenido las mayores ejecutorias físicas y financieras” (LOPERA, J.D. Entrevista, 2018).

Plan Director Medellín, Valle de Aburrá - BIO 2030

Em 2011, a partir das *Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial* (DMOT) formuladas em 2006, a AMVA formulou com a liderança da *Alcaldia de Medellín* e das prefeituras dos outros municípios da área metropolitana *Plan Director Medellín, Valle de Aburrá* (BIO 2030), com a coordenação técnica do *Centro de Estudios Urbano Ambientales*, Urban, da Universidade Eafit, e a *Asesoría internacional da Universitat Politècnica de Catalunya*, de Barcelona (Espanha). BIO 2030 é definido como:

un documento de carácter estratégico, prospectivo y enfocado a la acción, que permitirá orientar el desarrollo territorial del Valle de Aburrá hacia la construcción de un sueño común: el de un valle sostenible, socialmente equitativo y competitivo frente al mundo.

Este plano, no Capítulo 1, traz os desafios da região até o ano 2030; no Capítulo 2, analisa como ocupar o território nos próximos 20 anos. A partir das DMOT, o plano diretor para o vale de Aburrá BIO 2030 desenvolve três critérios: 1) Pretensão: uma metrópole compacta e policêntrica, a partir de uma conurbação central e núcleos não conurbados; 2) Ocupação do território: sistemas estruturantes metropolitanos para integrar o território, a partir de Ambiente, Paisagem e Espaço Público, e Mobilidade e Transporte; 3) Dinâmicas de crescimento: rio e encostas, a partir do rio como centro metropolitano de atividades e hábitat, e de conter o crescimento sobre as encostas. E, finalmente, no Capítulo 3, se desenvolvem alguns perfis de projetos estratégicos para o rio e a encosta, denominado de plano ao projeto.

Plan de Ordenamiento Territorial (POT) - 2014

Em 2014, segundo BIO 2030, em Medellín se revisou e ajustou o POT de 2006. O plano adota, no art. 4, a estrutura segundo o Sistema de Ordenamiento Territorial. A Parte I. Componente Geral, contém a norma estrutural de longo prazo do ordenamento territorial. A II. Componente Urbano, versa sobre o Sistema de Ocupação referido à norma general de mediano prazo para o solo urbano e de expansão. A III. Componente Rural contém o Sistema de Ocupação referido à norma general de mediano prazo para o solo rural. E na IV. Sistema de

Instituições e de Gestão se estabelecem as normas de mediano prazo associadas à gestão territorial e ao aprestamento institucional necessário para a implementação do Plano.

3.2.1 Modelo Medellín de buen gobierno y desarrollo social integral (Modelo Medellín)

A estratégia de gestão municipal desde a administração 2004-2007 e 2008-2011 foi adquirindo o caráter de modelo. Em 2009, foi realizada, em Medellín, a 50ª Assembleia do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), quando emergiu o Modelo Medellín, com a publicação do livro *Medellín – Transformación de una ciudad*, no qual é desenvolvido o *Modelo Medellín de Buen Gobierno y Desarrollo Social Integral*, por parte da Alcaldía de Medellín e BID (2009), a partir da implementação de práticas de Bom Governo, assim como o desenvolvimento de políticas públicas encaminhadas ao Desenvolvimento Humano Integral, incorporado nos *Planes de Desarrollo*, como visto acima.

Este Modelo se caracteriza por el liderazgo ejemplar del gobierno local como fuerza integradora de la sociedad que, retomando la rica experiencia social de los últimos tres lustros, dirige su energía y sus recursos a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, en especial de los más pobres, mediante una administración pública transparente y un acceso equitativo a la oferta institucional para todos sus habitantes. (ALCALDÍA DE MEDELLÍN; BID, 2009, p.26)

Segundo a Alcaldía de Medellín e BID (2009) o Modelo Medellín está estruturado além de princípios éticos, numas Áreas de Intervenção, e nuns Mecanismos de Gestão. As Áreas de Intervenção são 5: 1) *Medellín, la más educada*, 2) *Urbanismo Social*, Espaço Público e Habitação, 3) Inclusão Social e Equidade, 4) Arte e Cultura Cidadã, 5) Seguridade Cidadã e Convivência, 6) Competitividade e Cultura de Empreendimento. Os Mecanismos de Gestão são 4: 1) Planificação, Monitoramento e Avaliação, 2) Finanças e Transparência, 3) Participação Política e Social, 4) Comunicação Pública e Internacionalização. Estas Áreas de Intervenção e Mecanismos de Gestão estão inclusos nos dois *Planes de Desarrollo* deste período e concentraram um grande número de planos, programas, projetos, que são coordenados para conseguir a integralidade entre estes.

O Modelo Medellín parte de uma análise segundo a qual os dois maiores problemas de Medellín eram na década de 2000: a desigualdade social, que tem gerado uma dívida histórica com grandes espaços da cidade, igualmente a outras cidades latino-americanas; e a violência arraigada durante as últimas décadas, com a irrupção dos fenômenos do narcotráfico, a guerrilha e o paramilitarismo, um contexto exclusivo de Medellín, mesmo na Colômbia. Assim, as duas primeiras áreas de intervenção do modelo: 1) *Medellín, la más educada*; e 2)

Urbanismo Social, constituem as duas principais estratégias das administrações 2004-2007 e 2008-2011 na construção do Modelo Medellín, na medida em que buscavam responder aos dois principais problemas que a cidade tinha: a desigualdade social e a violência arraigada. Para o desenvolvimento das áreas de intervenção, foram fundamentais os aportes financeiros de EPM à *Alcaldía de Medellín*.

Na continuação, serão analisadas as Áreas de Intervenção do Modelo Medellín.

1) Medellín, la más educada

Durante o período de governo 2004-2007, a Prefeitura desenvolveu a política pública de educação, a principal estratégia desta administração, sob o discurso de *Medellín, la más educada*, o qual localiza a educação como eixo central do Modelo Medellín a partir de diferentes programas como: *Buen Comienzo*, *Nadie por Fuera*, *La Escuela Busca al Niño*, *Colegios de Calidad*, *Instituto Tecnológico Metropolitano*, *Camino a la Educación Superior*, entre outros (ALCALDÍA DE MEDELLÍN; BID, 2009).

Destes programas, um dos mais representativos foi, pelo objetivo desta pesquisa, o programa de melhoramento da infraestrutura escolar *Colégios de Calidad: una oportunidad para la construcción de la Escuela Abierta*, o qual consistiu na melhora da qualidade da infraestrutura existente e da construção de grandes colégios, os quais foram financiados por EPM na celebração dos 50 anos de criação da empresa, com a aprovação de uma transferência extraordinária para a cidade, por um valor aproximado de 50 milhões de dólares.

Figura 17 – Instituição Educativa – La Independencia



Fonte: Urbanismo Social (s.d., p.51)

Um dos projetos que se mencionará mais para frente dentro do *Urbanismo Social* foram os Parques-Biblioteca, concebidos como espaços para o encontro dos cidadãos no qual a educação e a cultura são os eixos estruturantes do projeto. Neste sentido, além de livros permitem o acesso à tecnologia, lazer, educação, ludoteca, empresariamento, entre outros. Assim também se destaca a construção de creches para o programa Buen Comienzo com ênfase na primeira infância. A construção da infraestrutura para todos estes programas se enquadrou no desenvolvimento da seguinte área de intervenção: *Urbanismo Social*, Espaço Público e Habitação.

Figura 18 – Creche – Presbítero Roberto Seguí



Fonte: EDU e Alcaldía de Medellín (2015, p.81)

2) Urbanismo Social, Espaço Público e Habitação

Quinchía (2011, 2013), fundamentado em uma análise crítica do discurso do *Urbanismo Social*, faz uma aproximação à política pública urbana na cidade de Medellín no período 2004-2011, na qual consegue estabelecer um percurso histórico do mesmo através dos *Planes de Desarrollo* 2004-2007 e 2008-2011. O discurso do *Urbanismo Social*:

no existía en un principio dentro del Plan de Desarrollo de la Administración 2004-2007, en el marco del cual sería acuñado. El concepto va tomando fuerza como elemento aglutinador de una serie de acciones urbanas de planificación e intervención que buscan concretar los objetivos del Plan de Desarrollo “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”. (EDU *et al.*, 2012, p.41)

No começo da construção do discurso, no desenvolvimento da administração de Sergio Fajardo (2004-2011), o *Urbanismo Social* emerge como a realização de intervenções

principalmente nos bairros populares: “el apelativo ‘social’ quiere introducir el retorno del urbanismo a su esencia: el urbanismo como instrumento de inclusión espacial y construcción de equidad en el acceso a las posibilidades que ofrece la ciudad para el desarrollo humano” (EDU *et al.*, 2012, p.45).

No *Plan de Desarrollo 2004-2007*, na Línea Estratégica 3) um espaço para o encontro cidadão, estava contemplado o *Componente Proyectos Estratégicos de Ciudad*. Estes projetos estratégicos foram: 1) Revitalização do Centro da Cidade; 2) Intervenção integral em Moravia; 3) Intervenção integral na área de influência do *Metrocable*; 4) Intervenção integral nas zonas de influência de Metroplus; 5) Fortalecimento das bibliotecas como centros integrais de desenvolvimento cultural e social; 6) Construção e desenvolvimento do Parque Explora.

Estes projetos, na medida em que foram se desenvolvendo, permitiram construir de forma paralela os discursos *Medellín, la más educada* e *Urbanismo Social*. Dessa forma, o governo de Alonso Salazar (2008-2011) o incluiu explicitamente em seu *Plan de Desarrollo - Medellín es solidaria y competitiva* com o avanço das intervenções urbanas na administração 2004-2007, de modo que começaram a circular nos discursos oficiais, orais e escritos, as ideias que dão conteúdo ao discurso do *Urbanismo Social* (QUINCHÍA, 2011).

O *Urbanismo Social*, segundo a *Alcaldía de Medellín* (2008-2011), é definido como um modelo de intervenção no território que compreende, simultaneamente, a transformação física, a intervenção social, a gestão institucional e a participação comunitária, procurando promover a equidade territorial, privilegiando a ação do Estado nas áreas periféricas da cidade, com baixos índices de desenvolvimento humano e qualidade de vida, entre outros aspectos.

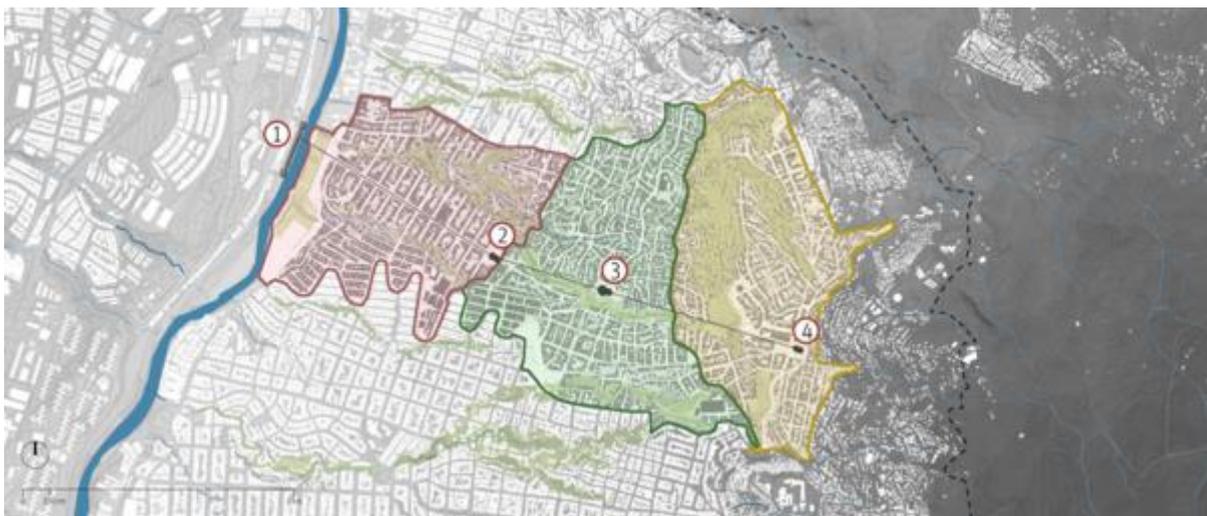
Especificamente, entre os *Proyectos Estratégicos de Ciudad*, sob o discurso do *Urbanismo Social*, a *Intervención integral en el área de influencia de Metrocable* tomou, no decorrer da administração, o nome de *Proyecto Urbano Integral* (PUI).

Proyectos Urbanos Integrales (PUI)

Na administração de Luis Perez (2001-2003), no ano 2002, havia começado a construção do primeiro teleférico do sistema de transporte público na encosta nordeste do vale. Um meio de transporte que empregava uma infraestrutura utilizada geralmente para o turismo ou para o transporte em algumas áreas rurais, como um meio de transporte coletivo numa das zonas mais povoadas da cidade. O teleférico está integrado ao *Metro de Medellín*, e assim foi chamado *Metrocable*, linha K, e vai da estação *Acevedo*, no rio Medellín, passando pelos bairros *Andalucia* na comuna 2, e *Popular* e *Santo Domingo*, na parte alta da comuna 1 (Figura 19).

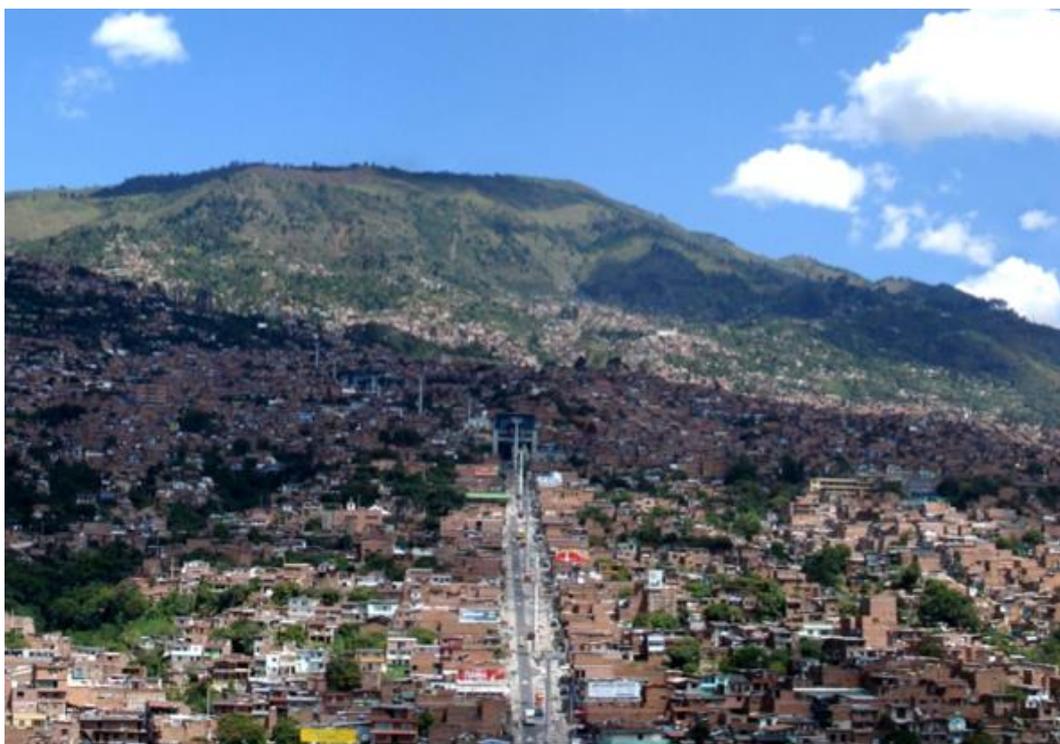
O *Metrocable*: “es un programa único hasta ahora al nivel técnico y social ya que es la primera vez que este tipo de infraestructura se destinó a la movilidad de habitantes de sectores populares, marcado por la pobreza, el desempleo y la violencia” (LEIBLER, 2011, p. 93). Este teleférico, bem como o metrô e o conjunto de meios que conformam o Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá (SITVA), serão analisados na parte final deste Capítulo.

Figura 19 – Mapa zona nordeste, comunas 1 e 2



Fonte: EDU *et al.* (2012, p.45).

Figura 20 – Zona de intervenção do *Metrocable*, linha K



Fonte: Urbanismo Social (s.d., p.85)

No início, esta intervenção de mobilidade compreendia somente a construção da infraestrutura relacionada com o teleférico, que foi concluída em 2004, o primeiro ano da administração de Sergio Fajardo (2004-2007). A Prefeitura, segundo o recorrido do *Metrocable* linha K, desde o *Plan de Desarrollo* contemplou entre seus *Proyectos Estratégicos de Ciudad*, a *Intervención integral en el área de influencia de Metrocable*, como visto acima, e formulou o primeiro *Proyecto Urbano Integral* (PUI) nesta zona nordeste, o qual seria inserido mais para frente dentro do discurso do *Urbanismo Social*. O PUI-Nordeste interveio num território construído desde a década de 1950, através de processos de urbanização informal, como visto no Capítulo 2. A infraestrutura e as estações do teleférico foram o eixo estruturante na definição da intervenção territorial, com o objetivo de ampliar o impacto social deste meio de transporte. Buscou-se gerar espaço público ao redor, dotação de equipamentos urbanos, recuperação de elementos ambientais, como córregos, promoção de processos de regularização urbana, e de geração de moradia na área de influência do teleférico. Segundo o relato do líder social da *Corporación El Megáfono* da zona nordeste, **Orlando García** (2018), esta era:

“una zona abandonada totalmente por el Estado, el cual enfrentó el reto de no quedarse atrás con un proyecto tan grande como era el Metrocable sin nada en el suelo” (GARCÍA, O. Entrevista, 2018).

Figura 21 – Comparativo do *Metrocable* antes e depois da intervenção do PUI



Fonte: Rodriguez (2011, p.57)

Segundo a *Alcaldía de Medellín* (s.d. apud QUINCHÍA, 2011, p.22), o PUI é um instrumento de intervenção urbana que integra três componentes – social, físico e institucional, com o objetivo de “resolver problemáticas específicas sobre un territorio definido, donde se haya presentado una ausencia generalizada del Estado, procurando el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes”.

Neste seguimento, a entidade encarregada do desenvolvimento do PUI foi a EDU, a qual tem construído uma metodologia ao longo destes anos, sendo o PUI-Nordeste o pioneiro. Em 2006, com o desenvolvimento deste primeiro PUI, foi sistematizado, por parte de *Alcaldía de Medellín* (2006), este processo por meio do livro *Proyecto Urbano Integral en la zona nororiental de Medellín*, publicado em convênio com o BID. No documento, se faz uma contextualização do PUI no espaço, segundo uma comparação com outros processos similares, em outras cidades, bem como no tempo, por meio de um reconto da história da cidade. Após, o documento do projeto em geral, da zona, dos propósitos, as linhas centrais (participação social, obras físicas e coordenação institucional), e, finalmente, descreve a Metodologia PUI, que se divide em 5 etapas: 1) planejamento; 2) gestão; 3) desenho; 4) execução; e 5) sustentabilidade e apropriação, que serão analisados a seguir.

1) Planejamento do PUI

Nesta etapa, se fez um diagnóstico físico-espacial, um diagnóstico social e a identificação de problemáticas e oportunidades, para compreender o território objeto de intervenção (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, 2006). Em 2004, se fez uma reconstrução do processo de evolução da forma urbana dos bairros e a análise de seus elementos estruturantes a partir da metodologia do Laboratório de Urbanismo de Barcelona (LUB) (URBAM, 2010). Desta forma, a inspiração de Medellín no Modelo Barcelona, que foi evidente na década de 1990, no processo de formulação do PEMAM, também foi na de 2000, com o desenvolvimento do Modelo Medellín propriamente, através do discurso do *Urbanismo Social* e de seu programa bandeira, o PUI. Desde a EDU, segundo o relato do ex-gerente do PUI-Nordeste, **Cesar Hernández** (2018), o desenvolvimento do projeto começou com a construção de confiança com a comunidade. A equipe do PUI chegou em um:

“territorio totalmente hostil por los procesos políticos anteriores, donde se hacían promesas y el estereotipo del empleado público era bien complejo, para ellos era gente muy lejana, que los buscaban solamente para validar proyectos, y no para la construcción colectiva” (HERNÁNDEZ, C. Entrevista, 2018).

Como o corrobora o líder comunitário desta zona, Orlando Garcia (2018), em seu depoimento sobre o processo de desenvolvimento do PUI-Nordeste:

“la gente no creía que se podía trabajar con el Estado” (GARCÍA, O. Entrevista, 2018).

2) Formulação do PUI

Nesta etapa, depois de identificar os problemas e oportunidades do território, começa um processo de construção coletiva por meio de diferentes oficinas comunitárias, nas quais eram definidos os projetos a realizar, segundo as denominadas linhas centrais do PUI: participação social, obras físicas e coordenação institucional (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, 2006, p.29). Neste sentido, segundo o depoimento de **Cesar Hernández** (2018):

“el PUI es el instrumento de intervención urbana que abarca la dimensión de lo físico, lo social y lo institucional, para establecer un conjunto de proyectos en un territorio determinado para elevar la calidad de vida de los habitantes” (HERNÁNDEZ, C. Entrevista, 2018).

Linha central: participação social na formulação do PUI

O componente de participação social na estratégia metodológica consistia na participação da comunidade em todas as etapas do processo, desde a identificação de problemáticas e oportunidades através de recorridos no território, passando pela formulação de projetos mediante oficinas comunitárias, chamadas *Talleres de Imaginários*, a partir das quais surgiam os Mapas de Imaginários. **Mónica Villegas** (2018), líder social relacionada com o esporte, e comunitária em espaços como o conselho do programa de PLPP da comuna 8 e de *veeduría* ao PUI-Centro-este, na entrevista para esta tese, se pergunta:

“¿quien sabe más que el mismo habitante? La administración y todos las entidades que llegan tienen que analizar muy bien las historias que tenemos desde las comunidades, para mirar si las propuestas que traen si son verdaderas. Cuando las obras son impuestas tienen fallas” (VILLEGAS, M. Entrevista, 2018).

Segundo o engenheiro e ex-gerente do PUI-Nordeste **Cesar Hernández** (2018), a participação da sociedade neste processo esteve determinada em grande parte pela Lei 134 de 1994 (*Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana*), analisada no Capítulo 2:

“cuando la revisamos entendimos muchas de las obligaciones y derechos que tiene el ciudadano para participar en la construcción de su ciudad, o sea un tema de ciudadanía muy potente, inclusive con definiciones, con metodologías proyectadas desde esa ley. Eso lo captamos nosotros cuando la leímos, la estudiamos, y así en la medida que íbamos haciendo acciones con la comunidad, íbamos entendiendo que

esto era mucho más que un Taller de Imaginarios, esto era un tema de derechos de ciudadanía, y lo establecía una ley nacional” (HERNÁNDEZ, C. Entrevista, 2018).

De acordo com Sánchez (2017, p.91), em Medellín, ao longo do século XX e começo do XXI, “o legado da participação e da política urbana demonstra que a cidade popular tem sido construída num jogo de forças em disputa, isto é, a ‘várias mãos’”. E especificamente a partir de uma análise do PUI-Nordeste:

em termos de participação popular, aponta-se a uma progressiva importância, na qual se destaca seu posicionamento como peça fundamental no planejamento urbano, materializada em uma metodologia de intervenção construída em contato com a realidade local e os moradores. Essa metodologia garantiu o direito a participar mediante a habilitação de espaços públicos que propiciaram o encontro e diálogo em torno da transformação da cidade popular. (SÁNCHEZ, 2017, p.159)

Isto foi possível, segundo Urán (2012), pela dinâmica de mobilização social da região nordeste da cidade desde a década de 1990, através do *Plan Alternativo Zonal (PAZ)*, impulsionado pela sociedade civil, como analisado no Capítulo 2, o qual permitiu articular esta aprendizagem democrática à formulação do PUI-Nordeste na década de 2000. De fato, o PUI-Nordeste começou seu desenvolvimento de forma paralela à formulação de um novo plano de desenvolvimento inspirado no PAZ, também pela sociedade organizada, liderado pela corporação *Con-vivamos: o Plan de Desarrollo Local-Comuna 1*, cuja formulação foi feita com verbas do programa de orçamento participativo.

Mediante análise da relação entre participação e política urbana no que diz respeito à transformação da Medellín popular no período 2004-2011, segundo Sánchez (2017, p.126): “a participação legitimou o projeto e o discurso do US sobre a cidade modelo, mas também emergiu como estratégia de luta e resistência social em disputa, ressignificando-o”. Num começo houve críticas desde a formulação do *Plan de Desarrollo Local-Comuna 1* ao PUI-Nordeste, como relata **Elkin Pérez** (2019) da organização *Con-vivamos*, principalmente ao redor da ausência de aspectos sociais como a habitação:

“hay una crítica desde la formulación del Plan de Desarrollo al PUI y es porque el PUI realmente no atiende sino a la franja del Metrocable: es imposible que les esté dando una mirada privilegiada a quienes están alrededor de un radio de acción del Metrocable entre Acevedo y Santo Domingo, y que los demás habitantes de todo el territorio, particularmente en la Comuna 1 y 2 no tengan esa mirada. La mirada que tiene el PUI es una mirada muy físico-espacial. El tema de vivienda no es muy fuerte. Ahí el tema de la vivienda está tocado pero para el mejoramiento alrededor del Metrocable, nada más” (PÉREZ, E. Entrevista, 2019).

Para Sánchez (2017, p.126): “na efetivação da metodologia de intervenção social, o jogo de forças estabelecido entre os agentes participantes revela consensos, negociações e

conflitos que ampliam o debate político da participação no âmbito do planejamento urbano”. Alguns líderes participaram da formulação de ambos processos, como é o caso de Orlando García (2018) e, posteriormente, como se verá, de Elkin Pérez (2019), que fizeram parte do plano de desenvolvimento da comuna 1 e do PUI-Nordeste, o qual facilitou sua posterior inter-relação, mesmo no começo não tendo sido fácil. Segundo o relato de **Elkin Pérez** (2019):

“el primer año es muy fuerte ese conflicto con el PUI, luego de críticas con relación a lo social lo que hace el PUI es que intenta acercarse a mirar temas del Plan de Desarrollo Local para tocarlos en su acción. Entonces al acuerdo que llegamos con ellos es que nosotros planteamos qué miramos y qué aportes hacemos para esa parte social que tienen que tener ellos, y ellos nos ayudan con esa parte técnica a nosotros, y con eso logramos un nivel de articulación” (PÉREZ, E. Entrevista, 2019).

Para Sánchez (2017, p.120), neste processo há uma convergência da vontade política do Estado local e social destas comunidades: “daí que a metodologia de intervenção, construída durante o processo, seja uma das experiências mais significativas em termos da corresponsabilidade, isto é, do trabalho articulado entre diversas mãos e da luta social para defesa de direitos, a principal evidência de disputa”. Como relata **Orlando Garcia** (2018):

“comenzamos a mirar qué quería la comunidad en los ejercicios de trabajo de las Asambleas Barriales del Plan de Desarrollo Local, y qué quería la gente en los Comité de apoyo al PUI. Entonces se articularon, y así logramos a finales de 2006 el abrazo del PUI con el PDL-Comuna 1” (GARCÍA, O. Entrevista, 2018).

Assim se estabeleceu uma relação entre um espaço de participação de iniciativa comunitária, financiado em sua formulação com verbas do programa de orçamento participativo, o *Plan de Desarrollo Local-Comuna 1*, e outro de origem estatal, o PUI-Nordeste. Segundo Dávila e Brand (2012), esta linha relacionada com a participação social promoveu mudanças na cultura política desde cenários de representação oficiais de longa tradição, para espaços de participação mais flexíveis em sua relação com a Prefeitura, como o programa de orçamento participativo e o desenvolvimento do PUI. Isto:

contribuyó a debilitar significativamente el clientelismo político de viejo arraigo en los barrios y a abrir campo a dirigentes jóvenes, en su mayoría mujeres, en un proceso de apertura política y fortalecimiento democrático. No hay duda de que este programa contribuyó a un cambio notable en la cultura política barrial. (DÁVILA; BRAND, 2012, p.89)

Por exemplo, o entrevistado **Orlando Garcia** (2018), que dirige uma emissora comunitária na zona nordeste, participou ativamente na formulação do PUI-Nordeste:

“yo empecé a participar del comité de Popular y de Santo Domingo. Era tanta la pasión que empezamos a participar de 2 comités. Si nos tocaba reunirnos por la

mañana, luego a las 2, y luego a las 7 de la noche, nos reuníamos” (GARCÍA, O. Entrevista, 2018).

Neste sentido, segundo Sánchez (2017, p.137), “com essa nova dinâmica social, a institucionalidade pretendia dar maior força a novas lideranças, rompendo a cultura clientelista e a centralização da liderança comunitária nas JAC, nas JAL e nos agentes armados”.

Linha central: obras físicas da formulação do PUI

O componente de obras físicas incluía a construção e o melhoramento da infraestrutura de espaços públicos, moradia, adequação de equipamentos coletivos, recuperação ambiental, entre outros. Segundo o relato do ex-gerente do PUI-Nordeste, Cesar Hernández (2018), buscou-se a integração de três tipos de projetos físicos: Estruturantes, Tensores e Articuladores.

1) Projetos Estruturantes (ou Detonantes): os quais são determinados pelo Estado, como por exemplo os teleféricos, os grandes colégios e os Parques-Biblioteca.

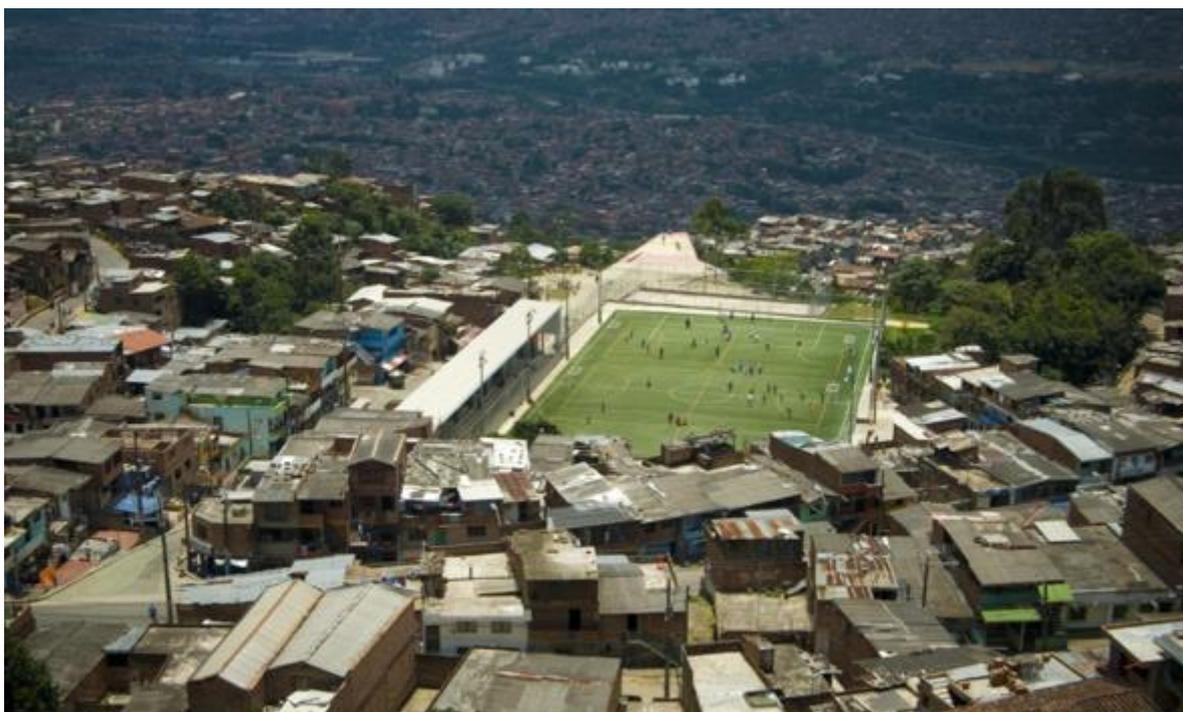
Figura 22 – Projeto estruturante: teleférico



Fonte: Alcaldía de Medellín e BID (2009, p.87)

2) Projetos Tensores: uma combinação entre as necessidades do território e a decisão do Estado, por exemplo, o melhoramento de uma infraestrutura de saúde ou esportiva.

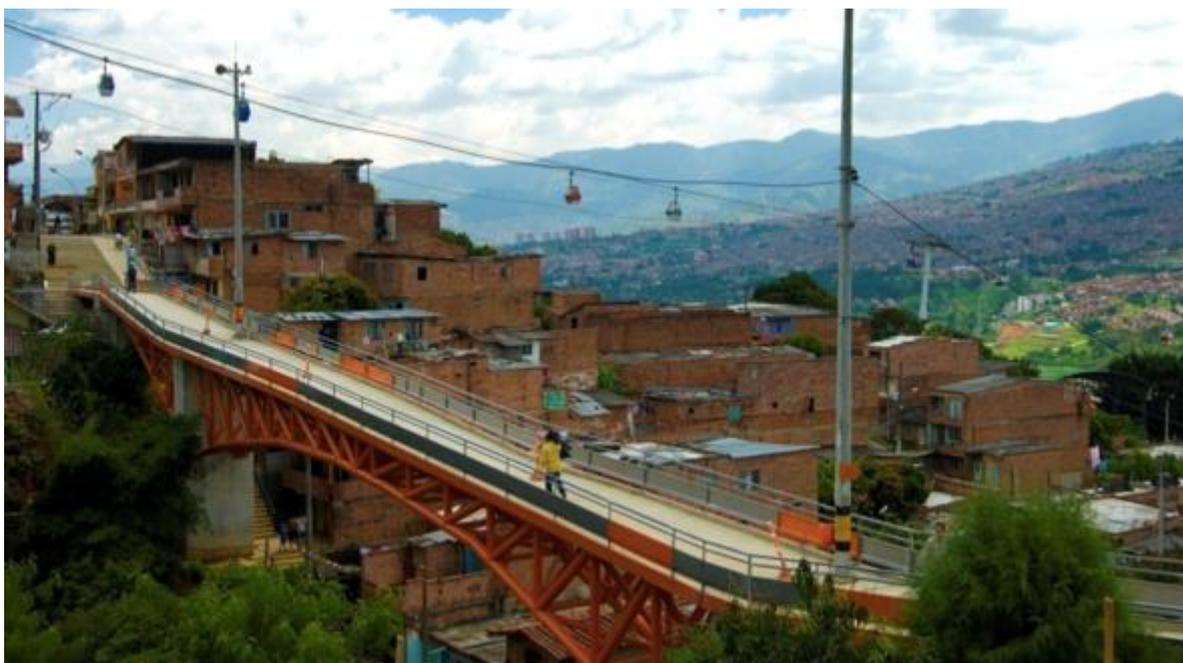
Figura 23 – Projeto tensor: infraestrutura esportiva



Fonte: EDU *et al.* (2012, p.105)

3) Projetos Articuladores: o resultado do processo de planejamento participativo com a comunidade, por exemplo, uma ponte ou uma passarela.

Figura 24 – Projeto articulador: ponte



Fonte: Rodriguez (2011, p.57)

Tudo isto evidencia que a tomada de decisões relacionadas com os diferentes projetos do PUI se deu em diferentes níveis. A comunidade tinha poder de decisão sobre o nível mais baixo, os Projetos Articuladores, e em menor medida sobre os Tensores, e inversamente o Estado tinha o poder sobre o nível mais alto, os Projetos Estruturantes e sobre os Tensores. Como relata a líder social e comunitária do PUI-Centro-este **Mónica Villegas** (2018):

“hay cosas para las que ellos (a EDU) ya tenían un recurso asignado, y era muy difícil que le cambiaran la destinación” (VILLEGAS, M. Entrevista, 2018).

Linha central: coordenação institucional da formulação do PUI

O componente de coordenação institucional coordenou as ações das entidades da Prefeitura na área de intervenção do projeto, além de promover parcerias com o setor privado, ONG, entidades departamentais, nacionais e internacionais, e principalmente com as organizações comunitárias. Este componente será analisado mais profundamente na seguinte etapa da metodologia do PUI, gestão.

1) Gestão do PUI

Nesta etapa, se realizou a gestão e a coordenação interinstitucional e intersetorial do projeto, na qual foi determinante a EDU (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, 2006). Neste sentido, desde a administração 2004-2007 se tornou a plataforma de gerenciamento estratégico para a Prefeitura através da figura administrativa das Gerencias Especiais, o qual redefiniu a forma de desenvolver os projetos urbanos desde as diferentes secretarias. Segundo Dávila e Brand (2012, p.92) os *Metrocables* e os PUI: “se volvieron objetos de gobernanza, en el sentido de que comprometieron al conjunto de las instituciones públicas locales e involucraron a las organizaciones sociales de barrio. Por su parte, el sector privado estuvo totalmente ausente”.

Destaca-se a importância que teve a presença do Estado no território através de um escritório, como tinha feito o PRIMED na década de 1990, já analisado no Capítulo 2. Desde a EDU, se definiu um Gerente Especial para o PUI-Nordeste para coordenar o projeto com uma equipe interdisciplinar, que conseguiu estabelecer uma relação direta com a comunidade. O projeto, que começou em 2004, teve dois gerentes antes do entrevistado **Cesar Hernández** (2018), o qual assumiu a gerência do PUI-Nordeste em maio de 2005 até o ano 2011.

“se conformó un equipo de trabajo en el primer semestre de 2004, yo llegué como coordinador técnico, y la misión de nosotros era desarrollar el modelo proyecto Urbano Integral (PUI). Ese equipo era interdisciplinario, había arquitectos, científicos sociales, economistas, ingenieros civiles, y la misión de ese equipo era constituir el proyecto urbano integral, sobre todo con un enfoque urbano-social” (HERNÁNDEZ, C. Entrevista, 2018)

No desenvolvimento dos *Proyectos Estratégicos de Ciudad* e especificamente dos PUI: “algumas de las claves del éxito sin ninguna duda fueron el liderazgo político y la coordinación interinstitucional” (URBAM, 2010, p.139). Como relata o ex-gerente do PUI-Nordeste, **Cesar Hernández** (2018), para o desenvolvimento do projeto houve várias decisões políticas determinantes por parte da *Alcaldía de Medellín*, como a revisão semanal do projeto com o prefeito, a operação administrativa da EDU, a identificação das ações das secretarias e entidades do município no território para buscar o equilíbrio, bem como a integralidade destas através da coordenação por meio da *Secretaría Privada* da Prefeitura:

“todo eso generó una dinámica de gerenciamiento muy importante que le permitió al PUI ser lo que ha sido hasta hoy, un gran referente en el proceso de abordar el territorio y también de incorporar las políticas públicas de manera concreta” (HERNÁNDEZ, C. Entrevista, 2018).

Segundo **Juan Diego Lopera** (2018), servidor público da Prefeitura:

“desde el liderazgo del alcalde lo que se buscaba era propiciar la coordinación para que todos los recursos que el Estado tenía en su momento se llevaran de manera programada, planeada, pensada al territorio” (LOPERA, J.D. Entrevista, 2018).

Para Sánchez (2017, p.159), em sua análise da participação e da política urbana com relação à formulação do PUI-Nordeste, é importante:

reconhecer os avanços da gestão e do planejamento urbano. Abalizam-se experiências que rompem a cultura do clientelismo, a corrupção e a fraqueza institucional, guiadas por princípios de transparência no investimento público; planejamento sem improvisação; pretensões de integrar numa intervenção todos os instrumentos de desenvolvimento urbano; operações públicas articuladas e descentralizadas às zonas de intervenção.

2) Execução do PUI

Nesta etapa, se desenvolvem, por parte da EDU, as atividades relacionadas à contratação das empresas construtoras e das pessoas para trabalhar na construção das obras (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, 2006). À vista disso, as formas tradicionais de relacionamento com o Estado a partir do clientelismo tiveram que ser superadas por meio de um processo de contratação transparente com as empresas e no qual se estabelecia uma cota de contratação de pessoal das mesmas comunidades afetadas pela intervenção. No depoimento de **Monica Villegas** (2018), líder comunitária do PUI-Centro-este, fica evidente tal situação, e a realidade da cidade quanto à migração venezuelana, que tem como principal país receptor à Colômbia:

“la comunidad hoy en día llegan muy poco a construir, en realidad llega es a ver si hay empleo. Porque ellos donde ven que viene una obra macro ahí mismo están pendientes para ver que empleo les van a dar. Hasta los venezolanos estaban por ahí para ver si les iban a dar empleo también” (VILLEGAS, M. Entrevista, 2018).

3) Sustentabilidade e apropriação do PUI

Finalmente, nesta etapa, se buscava a integração dos cidadãos no reconhecimento da transformação física do entorno e o desenvolvimento potencial da zona (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, 2006). Especificamente no PUI-Nordeste, entre as diferentes intervenções físicas realizadas, estiveram a construção e adequação de parques públicos, de ruas e de passarelas para pedestres, e a construção de equipamentos públicos relacionados com os outros projetos estratégicos da Prefeitura, como o *Parque-Biblioteca España*, o grande *Colegio de Qualidade Santo Domingo*, a unidade esportiva de *Granizal*, o *Centro de Desarrollo Empresarial Zonal* (CEDEZO), entre outros, tudo isto sob o discurso do *Urbanismo Social*.

No que diz respeito à apropriação da cidade, esta intervenção urbana contemplada no PUI-Nordeste criou uma centralidade urbana, especialmente ao redor das estações do *Metrocable*, o que possibilitou o acesso a bens e serviços urbanos como transporte público, educação, saúde, segurança, cultura, esporte, lazer, entre outros. Como relata **Orlando Garcia** (2018), a região nordeste da cidade abrangia alguns territórios que se formaram na década de 1950, embora:

“el Metrocable llegó medio siglo después, en el año 2004, que es cuando la gente comienza a decir: ‘vivo en Medellín’, porque antes la gente cogía un carro y decía: ‘voy para Medellín’. No se sentían habitantes de la ciudad porque era otro territorio y otra forma de sentirlo” (GARCÍA, O. Entrevista, 2018).

Neste mesmo sentido, o líder comunitário **Horácio Galeano** (2018), que participou da formulação do PUI-Centro-leste, assim como da *veeduría* à construção do campo sintético de futebol *El Socorro*, destaca como esta infraestrutura esportiva tem se tornado uma centralidade para esta zona da cidade, especialmente para a comuna 13:

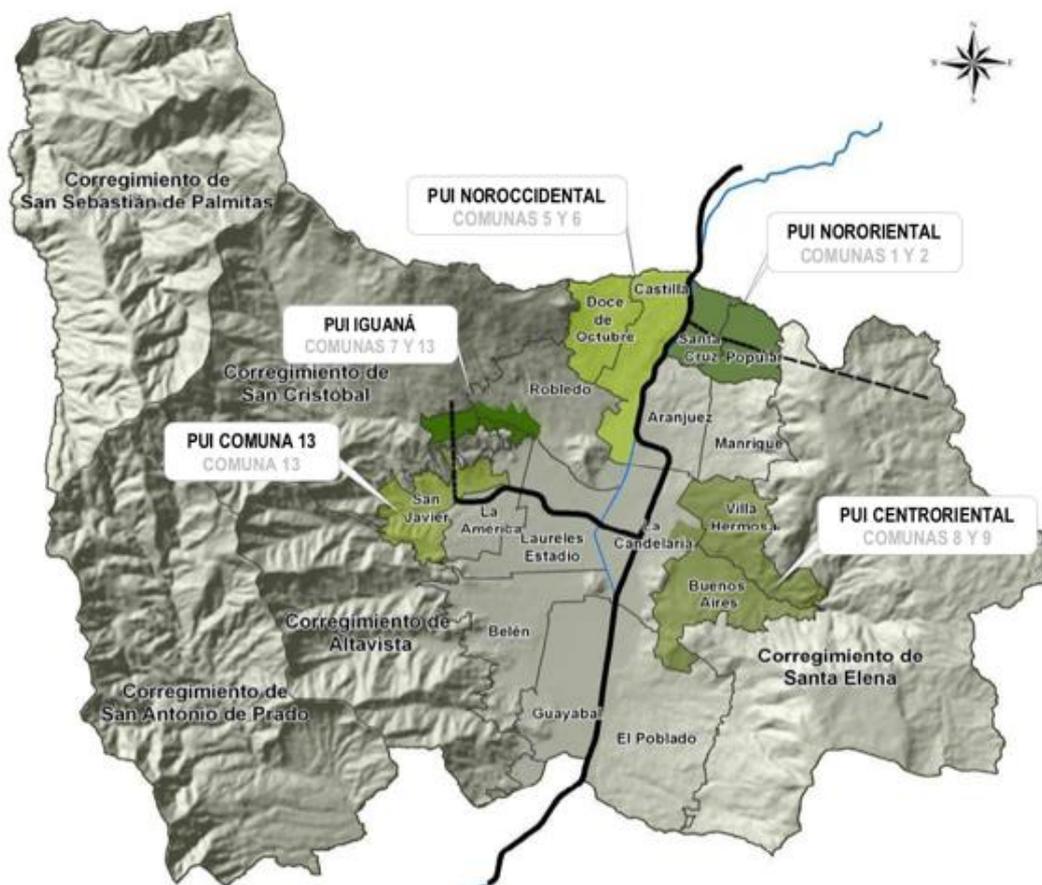
“esta unidad deportiva de convirtió en el centro de reuniones, y en el centro de encuentro de la comunidad con todas las personas que llegan. La cancha sintética ya es el punto de referencia del barrio” (GALEANO, H. Entrevista, 2018).

Segundo a Alcaldía de Medellín (2011), o principal logro dos PUI foi proporcionar inclusão social para pagar uma dívida histórica da cidade com os territórios segregados espacialmente onde foram desenvolvidos. Em Medellín, o território constituído pelos bairros

populares está localizado historicamente, em sua maioria, nas zonas nordeste, noroeste, centro-este e centro-leste da cidade (Figura 25). Nestas regiões tem se desenvolvido 4 PUI⁷:

- PUI-Nordeste (comunas 1 e 2) → teleférico, linha K
- PUI-Centro-oeste (comuna 13) → teleférico, linha J
- PUI-Centro-este (comunas 8 e 9) → Bonde elétrico, e 2 teleféricos, linhas H e M
- PUI-Noroeste (comunas 5 e 6) → teleférico, linha P

Figura 25 – Mapa zonas de intervenção dos PUI



Fonte: Ruta N (s.d. p.30)

Todo o processo de transformação urbana de Medellín ao redor do discurso do *Urbanismo Social*, e especificamente estes 4 PUI, foi articulado ao *Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá* (SITVA), a ser analisado adiante. Nesta tese, buscou-se que os 3 entrevistados para este capítulo, integrantes da sociedade organizada, tivessem relação com os diferentes PUI, este é o caso de Orlando Garcia (2018), com o PUI-Nordeste, de Horácio

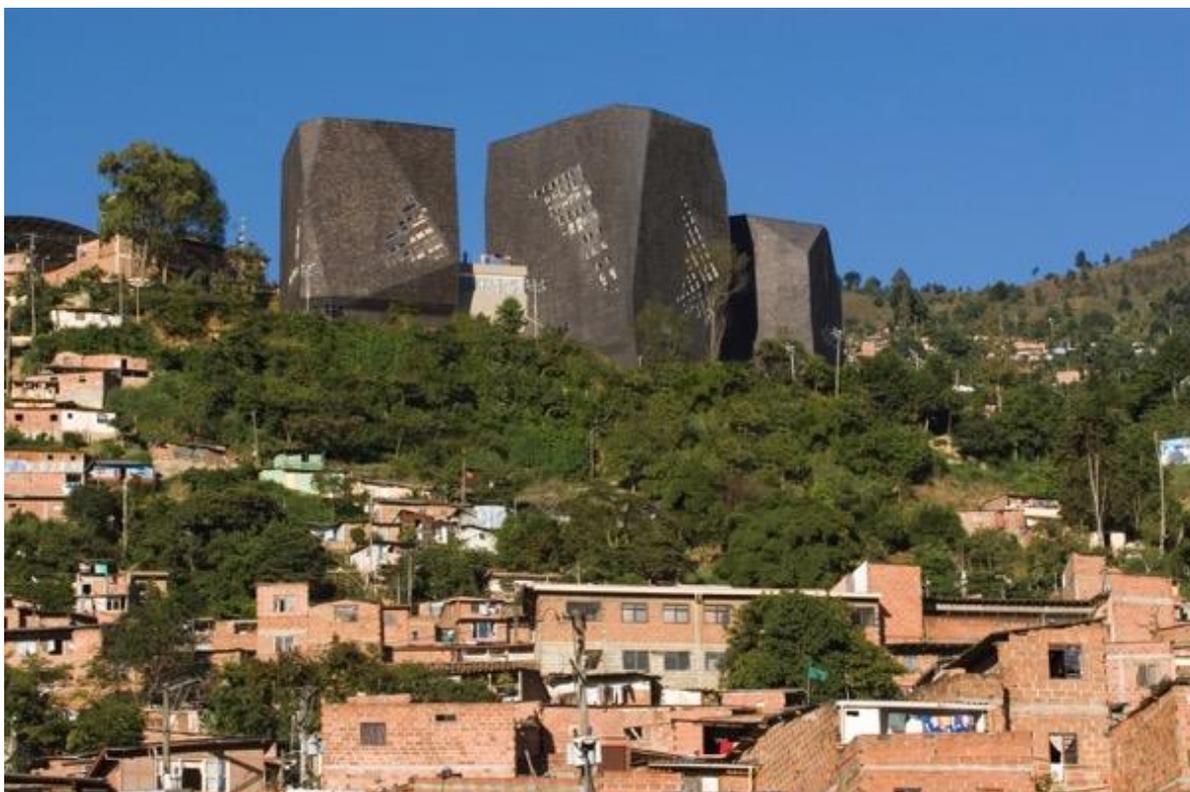
⁷ Identificou-se um quinto, o PUI-Iguaná, o qual se articulou à construção de uma rodovia, e não a de um meio de transporte público, como é o objeto desta tese, e nesse sentido esse projeto não foi analisado.

Galeano (2018), com o PUI-Centro-leste, e de Monica Villegas (2018), com o PUI-Centro-este. Finalmente, depois de analisar os PUI, serão revisados os outros Projetos Estratégicos de Cidade, os quais também se enquadram no processo de construção do discurso do *Urbanismo Social* como área de intervenção do Modelo Medellín.

O fortalecimento das bibliotecas como centros integrals de desenvolvimento cultural e social foi melhor conhecido pela construção dos Parques-Biblioteca, os quais se tornaram centros urbanos, desde a intervenção física, a geração de espaço público ao redor, e a articulação, em alguns casos com os PUI, bem como em espaços para o encontro da comunidade em torno da educação e da cultura, especialmente. Estes espaços se inserem dentro dos discursos do *Urbanismo Social* e *Medellín, la más educada*. Em 2007, foi inaugurado o Parque Biblioteca España (Figura 26), o qual, além do primeiro *Metrocable* e das intervenções do PUI-Nordeste, se tornou um ícone, como relata o ex-prefeito (2008-2011), Alonso Salazar (2018), na entrevista:

“porque al mismo tiempo que era una cosa muy novedosa arquitectónicamente, fue también la llegada de los Reyes de España a la inauguración. Hoy en día eso puede ser intrascendente, pero en ese momento, esa biblioteca que no recibió ni un solo peso del gobierno español se llama Parque-Biblioteca España simplemente para que los reyes vinieran, para desbloquear la ciudad. Es que si no se entienden las circunstancias que se veían no se entiende tampoco la magnitud de ese momento, y de ese hecho. Se rompió algo” (SALAZAR, A. Entrevista, 2018).

Figura 26 – Parque-Biblioteca España



Fonte: Plataforma Arquitectura (2019)

Com relação à construção e ao desenvolvimento de espaços para a educação e a cultura, além da diversão e o lazer, foi realizada uma intervenção na zona norte da cidade, conhecida como *Nuevo Norte*, o qual concentra diferentes intervenções numa área de renovação urbana, próximo à *Universidad de Antioquia* e a uma estação do metrô. Nesta área, foi feito o melhoramento de antigos equipamentos, como o Jardim Botânico, o Parque Norte (parque de diversões), o Museu Pedro Nel Gómez, o Planetário Municipal contíguo ao qual se construiu o *Parque de los Deseos*, bem como foi construído o Edifício de Extensão da Universidade de Antioquia, e, principalmente, mais um projeto estratégico, a construção e o desenvolvimento do Parque Explora, um museu interativo de ciência e tecnologia.

Figura 27 – Projetos do Nuevo Norte



Fonte: Alcaldía de Medellín e BID (2009, p.93)

Próximo a esta zona do Nuevo Norte, foi realizado mais um projeto estratégico, a Intervenção integral em Moravia, que consistiu na recuperação de uma área de grande precariedade urbana construída sobre um antigo aterro sobre o qual se tinha estabelecido um grande assentamento de comunidades pobres em condições insalubres extremas, alguns dos quais foram trasladados logo para um projeto habitacional na zona centro-leste.

Além do mais, foi feita a pedestranização e o melhoramento do espaço público na *Carrera Carabobo*, um dos eixos articuladores da cidade, desde o também construído *Centro de Desarrollo Cultural de Moravia no Nuevo Norte*, até chegar ao *Centro Administrativo La Alpujarra*, na parte sul do centro, o qual permitiu desenvolver o projeto estratégico Revitalização do Centro da cidade.

Figura 28 – Intervenção integral em Moravia



Fonte: Bureau Medellín (2019)

Mesmo não incluso dentro dos Projetos Estratégicos de Cidade desde o *Plan de Desarrollo 2004-2007*, programas como o melhoramento da infraestrutura escolar *Colégios de Calidad: una oportunidad para la construcción de la Escuela Abierta*, assim como a construção de creches para o programa *Buen Comienzo* com ênfase na primeira infância, foram desenvolvidos sob o discurso do *Urbanismo Social*, o qual se articula como foi mostrado acima, com a área de intervenção *Medellín, la más educada*. Mais um destaque merece a renovação da

Unidad Deportiva Atanasio Girardot (Figura 29) e a construção de cenários esportivos para a realização de um grande evento, os IX Jogos Sul-americanos em 2010.

Figura 29 – Unidad Deportiva Atanasio Girardot



Fonte: EDU e Alcaldía de Medellín (2015, p.73)

Estes Projetos Estratégicos de Cidade (PUI, Parques-Biblioteca, Nuevo Norte com o Parque Explora, Intervenção em Moravia, Revitalização do Centro, entre outros, como os Colégios de Calidad) estiveram contemplados no *Plan de Desarrollo* 2004-2007, mas com o desenvolvimento deste, especificamente de seus programas e projetos, foram ganhando forma sob os discursos de *Medellín, la más educada* e do *Urbanismo Social*, analisados aqui como áreas de intervenção do Modelo Medellín. Neste seguimiento, se configurou o que González (2017, p.xii) denominou de a *viragem no redescobrimento e a consciencia do urbano*: “la

misma arquitectura redescubre lo urbano, pero acompañado de la política y la configuración de los públicos, especialmente en términos del espacio”. Segundo este autor:

la actividad constructiva de la capital de Antioquia pretendió entonces una mayor cobertura geográfica y estratégica, con el fin de equilibrar la gobernabilidad, el acceso y la prestación de los diversos servicios en todo el territorio. La implementación de los proyectos de arquitectura urbana no solo reafirmaba la presencia del Estado en sectores marginalizados, periferizados y de alto conflicto, sino que, mediante la nueva arquitectura, el edificio público enfatizaba su presencia simbólica. (GONZÁLEZ, 2017, p.163)

Nesta área de intervenção, além do *Urbanismo Social* e o espaço público, a habitação é abordada desde 2004 com a criação do Fondo Municipal de Vivienda de Interés Social (Fovimed), e em 2007, por meio do *Programa de Mejoramiento Integral de Barrios* (PMIB), inspirado no PRIMED. Em 2008, o Fovimed é transformado no *Instituto Social de Vivienda y Habitat de Medellín* (Isvimed), definido como um organismo encarregado de gerenciar a moradia de interesse social no município, levando a solução de necessidades habitacionais, especialmente dos assentamentos humanos e grupos familiares em situação de pobreza e vulnerabilidade (ISVIMED, 2019).

Dentro do PMIB, foi realizada a intervenção sobre o córrego Juan Bobo, denominado *Consolidación Habitacional en la quebrada Juan Bobo*, uma atuação urbanística em ecossistemas urbanos invadidos, que contou com a colaboração da Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), e que se articula também ao PUI-Nordeste.

Figura 30 – Consolidación Habitacional - Juan Bobo



Fonte: EDU *et al.* (2012, p.146)

Finalmente, mais um destaque merece a construção, dentro do PUI-Centro-leste, de um projeto de Escadas rodantes nesta encosta, como uma solução de mobilidade, de livre uso, para os moradores de alguns bairros da Comuna 13 com poucas facilidades de acesso.

Figura 31 – Escadas rodantes



Fonte: El Colombiano (2019)

Em resumo até aqui, segundo Sánchez (2017, p.218), a partir do PUI, e em geral do discurso do *Urbanismo Social* em Medellín:

Ressonâncias positivas realçam a garantia do direito à cidade como resultado do aumento do espaço público e do melhoramento de bairros. Valoriza-se o acesso a novos bens e serviços urbanos assim como a presença estatal, a diminuição da violência, a dinamização da economia, a melhoria da mobilidade urbana, a possibilidade de ter uma vida digna, a visibilidade e abertura dos bairros.

Para o vereador **Daniel Carvalho** (2018), a gestão do Modelo Medellín foi realizada ao redor do valor do público e, especificamente, com relação ao *Urbanismo Social*, nesse sentido, consistiu na estruturação de:

“una metodología de trabajo para la ciudad, muy enfocada en la recuperación del valor de lo público, del espacio público, del transporte público, los recursos públicos, y que de alguna manera se hizo muy visible a través del urbanismo y la arquitectura” (CARVALHO, D. Entrevista, 2018).

Sobre o *Urbanismo Social*, Quinchía (2011, p.31) aponta: “con el discurso circula la imagen de una ciudad violenta transformada por el urbanismo y por una acción política vinculada con un modelo de buen gobierno y desarrollo social integral, atribuyéndole mayor impacto”.

4) Inclusão Social e Equidade

Dentro do Modelo Medellín, mais uma das áreas de intervenção foi Inclusão e Equidade. Buscava-se diminuir a desigualdade social e elevar a qualidade de vida de grupos vulneráveis, como crianças, idosos, mulheres chefes de família, e pessoas de baixa renda (ALCALDÍA DE MEDELLÍN; BID, 2009).

O enfoque era a geração de igualdade de oportunidades, por meio da atenção integral e individual em moradias, com especial ênfase nos deslocados forçados, a partir da prestação de bens e serviços básicos. Neste sentido se destaca a provisão de serviços públicos domiciliares por parte de EPM, a qual se aproxima em Medellín ao 100% em eletricidade, aqueduto e esgoto, e em menor medida de gás por rede.

Segundo o relato na entrevista de **Clara Restrepo** (2018), ex-secretária de bem-estar social (2004-2007) e de desenvolvimento social (2008-2011), a inversão orçamentária das verbas da Prefeitura se concentraram em espaços segregados, habitados por grupos sociais excluídos:

“no importaba que no hubieran votado por nosotros. Allá no votaron por nosotros, ni votan, porque allá sí se mueve el clientelismo. Entonces empezó la idea de que hay que hacer intervenciones sectoriales, sueltas, sino tratar de impactar el territorio” (RESTREPO, C. Entrevista, 2018).

Destaca-se a Intervenção integral em Moravia, no antigo aterro na zona norte da cidade, onde foi construído o Centro de Desarrollo Cultural de Moravia como uma intervenção física que se inscreve no discurso do *Urbanismo Social*, o qual foi desenvolvido numa parte da cidade habitada principalmente por pessoas de baixa renda. Assim também este centro cultural se relaciona com a arte e a cultura que se analisaram a seguir como área de intervenção do Modelo Medellín.

Figura 32 – Centro de Desarrollo Cultural de Moravia



Fonte: Bureau Medellín (2019)

5) Arte e Cultura Cidadã

Arte e Cultura Cidadã constitui mais uma área de intervenção do Modelo Medellín, em que se buscava fazer da arte e da cultura parte da vida cotidiana dos bairros, das comunas e da cidade em geral, através de eixos como o reconhecimento das múltiplas organizações e projetos comunitários, que, por meio da resistência pacífica, se enfrentaram as violências, o fortalecimento de entidades e grupos culturais organizados mediante diferentes projetos, o melhoramento e construção de equipamentos culturais sob o discurso do *Urbanismo Social*, como é o caso dos Parques-Biblioteca, que articularam nestes espaços a educação e a cultura, como analisado acima (ALCALDÍA DE MEDELLÍN; BID, 2009).

Figura 33 – Parque-Biblioteca de Belén



Fonte: EDU e Alcaldía de Medellín (2015, p.113)

Com fundamento em uma análise da cidade de Medellín, como projeto coletivo com relação à participação neste período, Barbosa (2011, p.175) reitera que “a cultura passa a ser vista como um componente fundamental da qualidade de vida, do empoderamento da sociedade civil, da inclusão das parcelas excluídas da população e da promoção de novas formas de cidadania”. Neste mesmo sentido, enfatiza **Luis Fernando García** (2018), líder do setor cultural, concretamente da organização *Barrio Comparsa*:

“*fue un momento muy importante, del 2008 al 2011 porque había recursos para hacer ese tipo de fortalecimiento a esos espacios de participación*” (GARCÍA, L.F. Entrevista, 2018).

Barbosa (2011, p.175) pondera que se evidencia em Medellín uma nova cultura política em matéria de práticas políticas relacionadas com a participação, especificamente, na cultura no período 2004-2011:

uma transformação cultural na maneira de ser, de atuar e de habitar a cidade a partir do sentido de apropriação e de criação de espaços de participação. A cultura ganha espaço substancial nas políticas públicas já que é eixo fundamental para a criação da cidade como projeto coletivo e sua efetiva transformação a partir de outras bases, o que determina o reconhecimento do papel fundamental da cultura na busca de alternativas de futuro e para um desenvolvimento sustentado, essencial para a ampliação da cidadania e para o fortalecimento democrático.

6) Seguridade Cidadã e Convivência

Como relatado anteriormente, o BCN foi o primeiro grupo paramilitar a se desmobilizar em 2003, depois da *Operación Orión*, e fez deste um caso singular no país por ser o único grupo de caráter explicitamente urbano. Os outros grupos paramilitares se desmobilizaram em municípios pequenos, e muitos dos desmobilizados se dispersaram depois para outras regiões; a diferença da maior parte dos membros do BCN é que formavam uma união de gangues do vale de Aburrá, lideradas por Don Berna através da *Oficina de Envigado*, motivo pelo qual estas pessoas ficaram na cidade. Dentre as grandes cidades do país, somente Medellín enfrentava o desafio de desenvolver um processo de reinserção à vida civil. A política nacional *Ley de Justicia y Paz* estava desenhada especialmente para um conflito armado interno rural, embora seu epicentro, sobretudo relacionado com o fenômeno paramilitar e de narcotráfico, fosse Medellín. Frente à ausência de uma diretriz por parte do governo nacional, a administração municipal se viu obrigada a desenhar uma proposta de reinserção para a cidade.

Desde 2005, num cenário local de pós-conflito em relação ao fenômeno paramilitar, a *Alcaldía de Medellín* empreendeu uma série de projetos destinados a atender às pessoas

desmobilizadas e às vítimas, através de exercícios de memória, bem como apoio aos deslocados, além de incentivar o retorno deles a seus territórios. A Prefeitura apoiou a política nacional *Ley de Justicia y Paz* por meio do programa municipal *Paz y Reconciliación: regreso a la legalidad*, para atender aos desmobilizados do processo. Desta forma, se buscava impedir o retorno destas pessoas ao conflito e, além disso, contemplava-se um processo com as vítimas do conflito e com as populações vulneráveis que, mesmo não estando fora da lei, pelas condições de desigualdade social, corriam risco de entrar na ilegalidade, como os jovens dos bairros populares, motivo pelo qual foi criado o programa *Jóvenes con Futuro*.

Destaca-se, dentro desta área de intervenção, a construção de vários *Centros de Atención Inmediata* (CAI) na periferia da cidade para garantir a segurança por meio da presença de integrantes da polícia, cuja construção também foi inserida dentro do discurso do *Urbanismo Social* (ALCALDÍA DE MEDELLÍN; BID, 2009).

Figura 34 – Centros de Atención Inmediata (CAI) – Zona Nordeste



Fonte: Plataforma Arquitectura (2019)

Este contexto coincide com o terceiro período em torno da problemática da violência homicida em Medellín, identificado por Franco *et al.* (2012), que vai desde 1999 até 2007. Neste contexto de pós-conflito na cidade, desde o ano 2003 o número de homicídios descendeu

drasticamente, e em 2007 foi de 33,8 por cada 100.000 habitantes. O CNMH (2017, p.94) identificou três fatores que explicam isto:

En primer lugar —y a pesar de su carácter polémico— la operación Orión tuvo “un claro impacto en la caída de los homicidios de Medellín y su Área Metropolitana” (Palou y Llorente, 2009, p.29). En segundo lugar, la tregua unilateral declarada por los paramilitares con motivo de los acercamientos con el Gobierno nacional en busca de una negociación (Martin, 2014, p.461). En tercer lugar, no obstante las críticas a la desmovilización paramilitar (Amnistía Internacional, 2005), el impacto que esta tuvo en la reducción de los asesinatos en la ciudad fue apreciable.

7) Competitividade e Cultura de Empreendimento

No Modelo Medellín, a Competitividade e Cultura de Empreendimento constituem mais uma área de intervenção. Neste sentido, foi implementada a estratégia Cultura E, a qual buscava desenvolver a cultura do empreendimento por meio do estímulo à criação de novas empresas, especialmente nas cadeias produtivas regionais com mais potencialidades. Por este motivo, foram instalados os *Centros de Desarrollo Empresarial Zonal (CEDEZO)*, os quais estavam localizados dentro de, ou ao redor, dos Parques-Biblioteca ou de alguma das centralidades geradas sob o discurso do *Urbanismo Social*. Os CEDEZOS assessoram os projetos de geração de emprego, empreendimento e desenvolvimento de microempresas (ALCALDÍA DE MEDELLÍN; BID, 2009).

Figura 35 – Centros de Desarrollo Empresarial Zonal (CEDEZO) – Zona Nordeste



Fonte: Alcaldía de Medellín e BID (2009, p.159)

Segundo a entrevista com o Diretor de Planejamento da união de empresários CCMA **Jaime Echeverri** (2018), ao fazer uma análise da criação de empresas e da inversão das existentes, entre o ano 2000 e 2005 não se evidenciava nenhum padrão de comportamento, de modo que se podia identificar uma dispersão na inversão privada. Assim foi que, durante a administração de Sergio Fajardo (2004-2007), se impulsionou uma estratégia que tinha sido sugerida na década de 1990 pelo Informe *Monitor: Construyendo la ventaja Competitiva de Medellín* e recolhida pelo PEMAM, a estruturação de *clusters*, por meio do que se orientou a economia da cidade à geração de conhecimento e o uso intensivo de tecnologia em setores nos quais a cidade tinha um potencial produtivo.

“el alcalde de Medellín en su momento, el Concejo de la ciudad y el sector privado, convergimos en esos intereses, y a partir del año 2007 la data empezó a mostrar un comportamiento completamente distinto. Empezó a mostrar un patrón de comportamiento en la inversión privada, en la creación de empresas, empezó a llegar inversión extranjera que antes no llegaba, porque era cero, inexistente” (ECHEVERRI, J. Entrevista, 2018).

A CCMA define o cluster como a concentração geográfica de companhias interconectadas, provedores especializados, empresas relacionadas e instituições associadas ao redor de uma atividade econômica em particular, que competem e, ao mesmo tempo, cooperam. Os clusters que se tem consolidado são: Energia sustentável, criado em 2006; Moda e Fabricação avançada em 2007; Hábitat Sustentável em 2007; Turismo de negócios em 2008; Saúde em 2008; Negócios digitais em 2011; e Café em 2013. De acordo com o depoimento de **Jaime Echeverri** (2018), com a implementação da estratégia cluster:

“las industrias asociados crecen la inversión neta mucho más rápido en estas actividades productivas, casi el doble. Es mucho más alta la tasa de las nuevas empresas que se están creando alrededor de estos clusters que en el resto de actividades productivas” (ECHEVERRI, J. Entrevista, 2018).

A integração destes conglomerados determina a prestação de serviços sofisticados, os quais geram um valor agregado comparativamente alto. Com o objetivo de se preparar para a implementação da estratégia cluster, a CCMA, segundo **Jaime Echeverri** (2018), criou suas próprias capacidades institucionais, com a colaboração de entidades internacionais:

“trajimos, y cogimos mucha experiencia de Europa y de Estados Unidos principalmente” (ECHEVERRI, J. Entrevista, 2018).

Da mesma forma, com o processo de fortalecimento institucional da Prefeitura e o estabelecimento de relações de governança, nesta década se firmou uma fluida relação entre a

nova classe política com a elite econômica da cidade. Para **Jaime Echeverri** (2018), em seu depoimento, Antioquia:

“es una región que ha construido bastante institucionalidad, especialmente para Medellín y el valle de Aburrá. Aquí el sector privado e institucional tienen un nivel de acceso al alcalde y al sector público, por ejemplo, al Concejo de Medellín, bastante cercano, fácil, y esa conversación fluye en el tiempo” (ECHEVERRI, J. Entrevista, 2018).

Jaime Echeverri (2018) destaca, desde a perspectiva dos empresários da cidade e do departamento, a importância desta relação institucional entre o Estado e o capital no desenvolvimento de políticas públicas:

“la convergencia entre lo público y lo privado es fundamental, y aquí se repite que no es suficiente con un solo actor. En la Cámara de Comercio que representa al sector privado hemos sido capaces de integrar todo eso, pero sin una política pública buena es profundamente insuficiente. El tema cluster fue una perfecta disculpa para repensar la relación entre los privados y lo público, y con la academia. Y digamos que los resultados muestran que ha funcionado” (ECHEVERRI, J. Entrevista, 2018).

Até aqui se analisaram as 6 Áreas de Intervenção do Modelo Medellín, e na continuação serão analisados os 4 Mecanismos de Gestão.

1) Planejamento, Monitoramento e Avaliação

O Planejamento, Monitoramento e Avaliação constituem ferramentas de uma gestão orientada a resultados, que foi liderada pelo Departamento Administrativo de Planejamento da Prefeitura. É importante destacar o surgimento do Observatório de Políticas Públicas (OPPM) da *Alcaldía de Medellín*, uma instância que estuda temas prioritários para a cidade, com o objetivo de proporcionar padrões de informação e conhecimentos para o monitoramento e a avaliação da gestão pública. Assim, contribui à qualificação dos processos de planejamento e à tomada de decisões na produção de políticas públicas (ALCALDÍA DE MEDELLÍN; BID, 2009).

2) Finanças e Transparência

Finanças e Transparência são também um dos mecanismos de gestão do Modelo Medellín, com o que se buscava garantir que a inversão das verbas públicas se caracterizasse por uma eficiente gestão fiscal, uma transparente gestão administrativa e, desta forma, construir confiança por parte da sociedade no Estado. No fortalecimento institucional da *Alcaldía*, houve um importante fortalecimento financeiro suportado em dois fatos: as transferências de dinheiro por parte de EPM, e o pagamento de impostos, das empresas e dos cidadãos. Isto é um reflexo

da recuperação da relação de confiança entre a sociedade, o capital e o Estado, por meio do pagamento de impostos (ALCALDÍA DE MEDELLÍN; BID, 2009).

3) Participação Política e Social

A Participação Política e Social é mais um mecanismo de gestão pelo qual se reconhece que a sociedade civil, desde a década de 1990, tinha acumulado um conhecimento necessário para a formulação das políticas públicas (ALCALDÍA DE MEDELLÍN; BID, 2009). Após a promulgação da Constituição de 1991, a participação de novos líderes nos novos espaços tem permitido uma aproximação entre a sociedade e o Estado, através de uma maior abertura à iniciativa cidadã, mudanças no planejamento, consulta de projetos, pluralização de decisões, novas representações desde os funcionários públicos frente ao papel dos cidadãos, assim como mudanças na cultura organizacional das administrações locais e regionais. Não obstante as experiências exitosas neste sentido, a participação da sociedade não tem tido uma influência importante na formulação das políticas públicas e na tomada de decisões; ao contrário, tem tido mais êxito em relação ao controle social da gestão pública (VELÁSQUEZ; GONZÁLEZ, 2003).

Planeación Local y Presupuesto Participativo (PLPP)

Dentro deste mecanismo de gestão, foi revisado o SMP por meio do *Acuerdo 43 de 2007 do Concejo de Medellín*: “por el cual se crea e institucionaliza la planeación local y el Presupuesto Participativo en el marco del *Sistema Municipal de Planeación* – acuerdo 043 de 1996 - y se modifican algunos de sus artículos”. Desde o cap. I até o IV, o *Acuerdo de 2007* conserva em geral a mesma estrutura do *Acuerdo de 1996*. É a partir do cap. V que muda, com a inclusão do *Planes Setoriais* para o desenvolvimento de um determinado setor de atividade social, econômica ou administrativa. E no cap. VI são retomados os *Planes Zonais*.

Além destas modificações, a inovação mais importante constitui, no cap. VII, a inclusão da *Planeación Local y Presupuesto Participativo (PLPP)*. Trata-se da produção de duas políticas públicas encaminhadas ao desenvolvimento local de cada comuna ou corregimento: o Planejamento Local como um cenário de planejamento participativo, o qual se relaciona diretamente com a outra política, o Orçamento Participativo, e assim se gestam as verbas para inversão em cada comuna do orçamento do município. Ambas as políticas tinham surgido na década de 1990, o planejamento local através da experiência do PAZ e dos PZD, como uma iniciativa desde a sociedade organizada e logo institucionalizada pelo SMP, e o

orçamento participativo, que tinha sido implementado de uma forma experimental desde a administração 1998-2000.

Na organização comunitária *Con-vivamos*, **Elkin Pérez** (2019) relata como foi aproveitada politicamente a sua participação na campanha de Sergio Fajardo, para inserir seus interesses na agenda da administração municipal 2004-2007:

“en la segunda campaña Sergio Fajardo quedó alcalde, y ya con él pudimos plantear temas de lo que estábamos diciendo nosotros, que era el Presupuesto Participativo, el Sistema Municipal de Planeación, un código de acción para trabajar en el territorio, etc.” (PÉREZ, E. Entrevista, 2019).

O *Acuerdo 43 de 2007* cria os órgãos de planeamento participativo: os *Consejos Comunales e suas Asambleas Barriais*, definidos como o máximo orientador do planeamento participativo em cada uma das comunas: “es el encargado de legitimar y adoptar el plan de desarrollo de comuna ó de corregimiento, y de priorizar y aprobar las inversiones de Presupuesto Participativo que harán parte del Presupuesto Anual del Municipio”. Também define as assembleias como um espaço de encontro de todos os moradores de cada bairro: “como órgano de planeación busca ampliar y asegurar la participación ciudadana tanto en la planeación local, como en el Presupuesto Participativo de las comunas y corregimientos”. Assim também cria os instrumentos do processo de planeamento participativo, como os *Planes de Desarrollo Comunal* e o *Presupuesto Participativo*, e define estes planos de desenvolvimento local de cada comuna e o orçamento participativo como uma ferramenta de gestão participativa dos recursos de inversão assignados às comunas e corregimentos, que fazem parte do orçamento anual do município.

Finalmente, junta as duas políticas públicas ao estabelecer os indicadores, os mecanismos de avaliação e seguimento do processo de planeamento local e o orçamento participativo. De acordo com a líder social da zona centro-este, **Monica Villegas** (2018), eleita presidenta do *Consejo Comunal de Planeación da Comuna 8*, este espaço de participação:

“está orientado al presupuesto participativo, pero la ventaja es que se le metió planeación local. Así se hace más fácil que sean visibles los proyectos que se desarrollan en los diferentes sectores” (VILLEGAS, M. Entrevista, 2018).

Elkin Pérez (2019), desde a corporação *Con-vivamos*, que na década de 1990 impulsionou a formulação do PAZ na zona nordeste, como visto no Capítulo 2, relata na entrevista para esta tese como foi o processo histórico por meio do qual se articularam o orçamento participativo e o planeamento local, especificamente por meio da iniciativa para a

formulação, em 2004, *do Plan de Desarrollo Local-Comuna 1 2005-2015*. Entretanto, desta vez o plano se limitava à comuna 1 e não às 4 comunas da zona nordeste, devido à origem das verbas para sua formulação no programa de orçamento participativo, já que são assignadas com base na divisão territorial da cidade em 16 comunas na área urbana e 5 corregimentos na área rural:

lo primero que hicimos nosotros en esta zona fue que posicionamos a través del Presupuesto Participativo, el Plan de Desarrollo de la Comuna 1, como un proyecto de presupuesto participativo, recordando el Plan Alternativo Zonal (PAZ). Con-vivamos se mete al Presupuesto Participativo y pide 100 millones de pesos para formular un Plan de Desarrollo Local” (PÉREZ, E. Entrevista, 2019).

Nas palavras do líder comunitário da corporação *El Megáfono*, também da zona nordeste, **Orlando García** (2018):

“el programa de Presupuesto Participativo, y el Plan de Desarrollo Local son dos escenarios que se van encontrando y formando a las personas en el tema de la participación” (GARCÍA, O. Entrevista, 2018).

Isto permitiu uma mudança na relação da comunidade com o Estado, mediante a participação no processo de planejamento e na tomada de decisões em relação à destinação orçamentária. No relato de **Elkin Pérez** (2019), de *Con-vivamos*, fica evidente a motivação para propor novamente, desde a sociedade, a formulação de um plano de desenvolvimento:

“para nosotros el plan, y así lo habíamos planteado siempre más que un libro, más que un diagnostico, más que unos proyectos, era una estrategia de movilización ciudadana, de organización para la participación, para generar empoderamiento local y a partir de ahí poder tener espacios de decisión en los diferentes escenarios” (PÉREZ, E. Entrevista, 2019).

Esta dinâmica social e comunitária foi possível na zona nordeste, segundo a entrevista com **Orlando Garcia** (2018) para esta tese, devido em parte, a que:

“cuando se callaron las balas surgieron las ideas. Es decir, se silenciaron las balas, e inmediatamente nosotros empezamos a producir: el Plan de Desarrollo Local, el Programa de Educación Superior con Presupuesto Participativo, el proyecto de Comunicaciones para la comuna, etc.” (GARCÍA, O. Entrevista, 2018).

4) Comunicação Pública e Internacionalização

A Comunicação Pública e Internacionalização constituem mais um mecanismo de gestão do Modelo Medellín, dentro do qual se concebe a comunicação pública como um aspecto

transversal ao modelo para garantir o acesso à informação sobre as ações da Prefeitura. Além disso: “otra dimensión de la comunicación es el posicionamiento de la ciudad, transformada en los ámbitos nacional e internacional, en relación directa con la agenda liderada por la ACI” (ALCALDÍA DE MEDELLÍN; BID, 2009, p.203). Em 2002, havia sido criada a ACI, com o objetivo de fazer a gestão da cooperação internacional, bilateral e multilateral, e desde 2004 na cooperação descentralizada, ano em que ampliou seu alcance à gestão de inversão estrangeira direta para a cidade e a região, tornando-se um ator relevante dentro da gestão do modelo.

Em 2004 e 2008, foram desenvolvidos o 1º e o 2º *Foro Internacional de City Marketing*, liderados pela *Universidad de Medellín*. Em 2005, foi inaugurado o *Centro Internacional de Convenciones*, que foi integrado em 2006 à empresa *Palacio de Exposiciones y Convenciones de Medellín*, e assim nasce o *Plaza Mayor Medellín – Convenciones e Exposiciones*.

Figura 36 – Plaza Mayor



Fonte: ACI (2019)

As estratégias de marketing urbano permitiram vender a mercadoria Medellín como cenário para a realização de grandes eventos oficiais das entidades internacionais, que promoveram as novas ideias liberais nas décadas anteriores, como a realização, em 2008, da 38ª Assembleia da Organização de Estados Americanos (OEA). Em 2009, foi realizada a 50ª Assembleia do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Em 2010, se realizaram os 9 Jogos Sul-Americanos, como analisado acima, e nesse mesmo ano se realizou a VI Bienal Ibero-americana de Urbanismo. Em 2014, ocorreu o VII Fórum Urbano Mundial, organizado pela ONU-Hábitat. Em 2015, a Assembleia Geral da Organização Mundial de Turismo (OMT).

Em 2016, se realizou na cidade o Fórum Econômico Mundial (WEF) para a América Latina. Em 2019, novamente foi promovida a 49ª Assembleia da Organização de Estados Americanos (OEA).

Assim também o marketing urbano desenvolvido pela ACI permitiu que a empresa Medellín recebesse diferentes prêmios em nível nacional e internacional pelos teleféricos, os PUI, o *Urbanismo Social*, *Medellín la más educada*, entre outros aspectos do Modelo Medellín. Entre alguns dos prêmios mais representativos, estão os seguintes: em 2006, o grande prêmio na XX Bienal Panamericana de Arquitectura (BAQ, 2006) pela Plaza de la Luz; em 2007, o prêmio *Global Knowledge Partnership*, por sua Rede de Bibliotecas; em 2008, o prêmio à melhor obra de arquitetura na VI Bienal Ibero-americana de Urbanismo em Lisboa (Portugal) e o prêmio na categoria de desenho arquitetônico na XXI Bienal Panamericana de Arquitectura (BAQ, 2008), ambos pelo Parque Biblioteca España; e nesse mesmo ano, o *Premio Internacional de Hábitat Dubai*; em 2009, o *Premio City to City Barcelona FAD*. Em 2012, recebeu o prêmio internacional como “A cidade mais inovadora do mundo”, outorgado pelo jornal *The Wall Street Journal* e o banco *Citibank*, para o qual competiu com cidades como New York (Estados Unidos) e Tel Aviv (Israel). Em 2013, o prêmio *Veronica Rudge Green Priza*, da Escola de Desenho da Universidade de Harvard, pelo PUI-Nordeste. Em 2016, recebeu na Cumbra Mundial das Cidades, em Singapura, o prêmio em urbanismo *Lee Kuan Yew*.

Durante o governo de Alonso Salazar (2008-2011), realizaram-se os eventos mais destacados, como os Jogos Sul-americanos e as assembleias da OEA e do BID. Precisamente na 50ª Assembleia do BID, em 2009, emergiu o Modelo Medellín, com a publicação do livro *Medellín—Transformación de una ciudad*, no qual é desenvolvido o *Modelo Medellín de Buen Gobierno y Desarrollo Social Integral*, da *Alcaldía de Medellín* e BID (2009). A Prefeitura, por meio da ACI, além do BID e a ONU—Hábitat, com algumas universidades da cidade, constituíram o *Laboratorio Medellín de Buen Gobierno*, para sistematizar, documentar, gerar espaços de formação e de intercâmbio, e compartilhar conhecimentos com atores nacionais e internacionais sobre o processo de desenvolvimento urbano da cidade.

Até aqui foi analisado o *Modelo Medellín de Buen Gobierno y Desarrollo Social Integral*, a partir da implementação de práticas de Bom Governo, assim como o desenvolvimento de políticas públicas encaminhadas ao Desenvolvimento Humano Integral, estruturado em 5 Áreas de Intervenção e em 4 Mecanismos de Gestão. Ideologicamente desta forma, com o discurso da Prefeitura e de suas instituições parceiras, nacionais e internacionais, Medellín passou “do medo à esperança” através do desenvolvimento urbano realizado por meios das dinâmicas de gestão do Modelo Medellín.

Especificamente o discurso do *Urbanismo Social*, na década de 2000, foi articulado ao sistema de transporte público multimodal, inaugurado em 1995 com o metrô, e então começou um processo de consolidação e expansão do *Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá* (SITVA), com os seguintes meios de transporte: teleférico, BRT, bonde elétrico e bicicletas públicas, o que será analisado na continuação.

3.2.2 Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá (SITVA)

A mobilidade relacionada com o serviço de transporte público em Medellín tem sua origem no bonde elétrico, inaugurado na década de 1930, o qual prestava seu serviço a alguns bairros operários da cidade, embora tenha sido substituído durante a metade do século XX pelos ônibus.

Figura 37 – Bonde elétrico, década de 1930



Fonte: Alcaldía de Medellín e BID (2009, p.203)

Este serviço de ônibus, de caráter público no começo, e logo prestado por empresas particulares como acontece até a atualidade, foi complementado na segunda metade do século XX com o projeto do Metro de Medellín, a partir da fundação da Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá (ETMVA-Metro de Medellín), em 1979, que começou a construção deste meio de transporte em 1985, e o inaugurou em 1995. O sistema contou inicialmente com a linha A de sul a norte do vale de Aburrá, e desde 1996 com a Linha B, do centro ao leste da cidade.

O POT de 1999 incorporou o sistema de transporte público coletivo conformado pelo metrô e os corredores complementários para ordenar a mobilidade e estruturar a cidade. No ano de 2001, a empresa Metro de Medellín formulou o *Plan Estratégico 2001-2005 Nuestra visión en Acción*, no qual definiu a expansão do sistema metrô com outros sistemas de mediana capacidade, a partir de várias alternativas integradas, incluindo o corredor de cabo aéreo até o bairro Santo Domingo, na zona nordeste. Na administração de Luis Pérez (2001-2003), foi tomada a decisão política de desenvolver este projeto:

acogió el plan de la ETMVA y le dio vida desde una perspectiva de desarrollo para toda la ciudad. El primer avance fue el *Metrocable* de Santo Domingo Savio – línea K–, para lo cual se estableció un convenio interadministrativo, en el que el Metro aportó el 45% de los recursos y el municipio de Medellín dispuso el 55% restante. (METRO DE MEDELLÍN, 2006, p.7)

Como relatado acima, em 2004 foi inaugurado o sistema teleférico, um meio de transporte de mediana capacidade no qual os usuários são locomovidos por cabines suspensas. A partir da integração ao sistema metrô, e o desenvolvimento, por parte da empresa Metro de Medellín, adquiriu o nome *Metrocable* linha K. Localizado na zona nordeste, nas comunas 1 e 2, tem 4 estações: Santo Domingo, Popular, Andalucía e Acevedo, na qual se faz a integração com o metrô. Este *Metrocable* foi integrado ao PUI-Nordeste, desenvolvido após a inauguração do meio de transporte, em 2004.

Figura 38 – Metrocable, linha K



Fonte: Ruta N (s.d. p.49)

O *Metrocable* era um meio de transporte geralmente usado em áreas rurais, e em menor medida em áreas urbanas, mas com fins turísticos sobretudo. Nas últimas décadas, tem sido incorporado como um meio de transporte público coletivo em espaços urbanos ao redor do mundo. Na América Latina, a primeira cidade a implementar o sistema teleférico como meio de transporte público coletivo foi Medellín, em 2004, e após outras como Caracas (Venezuela), El Alto-Lima (Bolívia), Rio de Janeiro (Brasil), e Cali e Bogotá (Colômbia), com o objetivo de solucionar os problemas de mobilidade nas favelas de encostas. Segundo Dávila e Brand (2012), estes sistemas de cabo aéreo, comparados a outros sistemas, são mais baratos e rápidos de construir porque não é necessário comprar grandes áreas de terreno para sua construção. Além disso, segundo Dávila e Daste (2012, p.88), em:

un contexto de preocupación mundial acerca de la dependencia generalizada en los combustibles fósiles y los efectos de las emisiones sobre el cambio climático, los cables aéreos utilizan energía eléctrica que, en el caso de Medellín, proviene de generación hidroeléctrica y prácticamente no genera emisiones locales.

Em nível regional, a AMVA formulou, em 2007, o *Plan Maestro de Movilidad para el Área Metropolitana del Valle de Aburrá*, para o ano 2020. Segundo este plano, o conceito de mobilidade permite abordar de maneira integral a tradicional concepção setorial do transporte, e desta forma analisar os problemas de acessibilidade e mobilidade de forma conjunta dentro da relação dos indivíduos em sociedade com a natureza. A partir do plano, as políticas públicas de mobilidade na região do vale de Aburrá se orientaram, desde a AMVA, a atender ao usuário do transporte público coletivo, assim como ao pedestre. Contudo, atenderam-se também as necessidades do transporte particular, com a construção de grandes obras viárias por parte das administrações municipais, a exemplo da *Alcaldía de Medellín*.

Entretanto, a empresa Metro de Medellín atualizou, em 2006, o *Plan Estratégico 2001-2005 - Nuestra visión en Acción*, por meio da formulação do *Plan Maestro 2006-2030 - Confianza en el futuro*. O plano está composto por 6 Planos Reitores: 1) Infraestrutura administrativa e operativa; 2) Organização interna; 3) Negócios associados; 4) Tecnologias de informação e comunicações; 5) Tecnologia operativa; e finalmente o 6) Expansão do sistema, o qual é definido como o tema centro do plano. O *Plan Rector de Expansión del Sistema: Una propuesta para la evolución de la movilidad*: “se trata de 26 propuestas para posibles corredores de transporte masivo de mediana y alta capacidad”, agrupados em corredores: a) em execução; b) curto prazo (2011-2015); c) mediano prazo (2016-2020); d) longo prazo (2021-2030).

Com o impacto do *Metrocable* linha K, durante a administração de Sergio Fajardo (2004-2007), começou na zona Centro-leste, onde se desenvolveu a *Operación Orión* em 2002,

a construção do *Metrocable* linha J, que foi inaugurado em 2008 nas comunas 7 e 13, e tem 4 estações: La Aurora, Vallejuelos, Juan XXIII e San Javier, estação de integração à linha B do Metro. A construção deste *Metrocable* foi realizada de forma simultânea ao PUI-Centro-leste.

Figura 39 – Metrocable, linha J



Fonte: Alcaldía de Medellín e BID (2009, p.87)

Em 2010, foi inaugurado o *Metrocable* turístico linha L, desde a última estação da linha K, Santo Domingo, até o Parque Arví, no corregimiento de Santa Elena, na jurisdição da área rural do município de Medellín.

Figura 40 – Metrocable, linha L



Fonte: Minuto 30 (2014)

Em 2011, foi inaugurado o meio de transporte conhecido por suas siglas em inglês como *Bus Rapid Transit* (BRT), inspirado no sistema de transporte público de Curitiba, o qual tinha sido replicado na Colômbia por Bogotá com o sistema *Transmilenio*. Continuando com a denominação para os meios de transporte com o prefixo metro, este sistema de ônibus articulados é chamado *Metroplús*, linhas 1 e 2, com 28 estações no sentido sul-leste – nordeste.

Figura 41 – Metroplús



Fonte: Metroplús (2018)

No mesmo ano, foi inaugurado o sistema de bicicletas públicas *EnCicla*, que conta com mais de 50 estações em todo o vale de Aburrá, algumas delas integradas às estações dos diferentes meios de transporte do sistema de transporte, e seu uso é de forma livre, gratuita.

Figura 42 – EnCicla



Fonte: Facebook EnCicla (2019)

Em 2016, foi inaugurado um bonde elétrico que adquiriu seu nome em espanhol *Tranvía*, linha T-A, no sentido centro-este, com 9 estações, uma delas integrada ao metrô e duas delas a duas novas linhas de *Metrocable*: H e M.

Figura 43 – Tranvía linha T-A



Fonte: EnCicla (2019)

O *Metrocable* linha H, integrado ao Tranvía, também foi inaugurado em 2016, localizado na comuna 8, tem 3 estações: *Villa Sierra*, *Las Torres* e *Oriente*. Em 2019, foi inaugurado o *Metrocable* linha M, que está localizado nas comunas 8 e 9, e tem 3 estações: *Trece de Noviembre*, *El Pinal* e *Miraflores*. Os *Metrocables* linhas H e M foram integrados ao PUI-Centro-este. Atualmente, está em construção o *Metrocable* linha P, que integrará o Metrô em sentido norte - nor-leste, desde a estação *Acevedo*, passando por *Sena*, *Doce de Octubre* e *El Progreso*, com previsão de inauguração para o 2020. Este *Metrocable* foi integrado ao PUI-Noroeste, nas Comunas 5 e 6, atualmente em desenvolvimento.

Em resumo, a expansão deste sistema configurou o SITVA como um dos eixos articuladores das estratégias do *Urbanismo Social* no território, principalmente através dos PUI, que se articularam com os *Metrocables* e com o *Tranvía* da seguinte forma:

- PUI nordeste (Comunas 1 e 2) → *Metrocable*, linha K
- PUI centro-oeste (Comunas 7 e 13) → *Metrocable*, linha J
- PUI centro-este (Comunas 8 e 9) → *Metrocables*, linha H e M e Tranvía T-A.
- PUI noroeste (Comunas 5 e 6) → *Metrocable*, linha P

Figura 44 – Mapa Sistema Integrado de Transporte del Valle del Aburrá (SITVA)



Fonte: Metro de Medellín (2018)

3.3.3 Etapa final de gestão estratégica do Modelo Medellín

Durante a administração de Alonso Salazar (2008-2011), no ano 2009, foi contratada uma avaliação do PEMAM uma década após sua formulação: *Balance sobre el Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana*, (ECHEVERRÍA; BRAVO, 2009). Neste Balanço, realizado 10 anos após o processo de formulação (1995-1998), se fez uma revisão do desenvolvimento nesse período (1999-2009), faltando 6 anos para atingir seu prazo (2015). É assim que, desde o Estado, se fez uma análise comparativa da inclusão dos 106 projetos do PEMAM nos *Planes de Desarrollo* de Medellín das administrações durante este tempo, além de uma análise em relação aos POT de 1999 e de 2006.

A avaliação sugere uma reiteração discursiva sobre o PEMAM, embora haja diferenças qualitativas nas ênfases realizadas em cada *Plan de Desarrollo*. Segundo o entrevistado **Rubén Fernández** (2018), que na década de 1990 trabalhou desde a *Corporación Región* com o Estado, em cenários como a *Consejería* e o PEMAM:

“hubo unas certezas que se configuraron en los noventa, que se sostuvieron durante por lo menos tres períodos gubernamentales y que se configuraron en términos programáticos, en términos de la idea” (FERNÁNDEZ, R. Entrevista, 2018).

Segundo o Balanço, pode-se afirmar que a cidade foi articulando, ao longo desses 10 anos, um discurso cada vez mais consistente ao redor do desenvolvimento humano integral, que finalmente se consegue instrumentalizar nos *Planes de Desarrollo*, de Sergio Fajardo (2004-2007) e de Alonso Salazar (2008-2011), através de políticas públicas de caráter integral. Uma análise posterior permite identificar a instrumentalização deste discurso no plano de desenvolvimento de Anibal Gaviria (2012-2015). Segundo o testemunho de **María Victoria Bravo** (2018) para esta tese, a qual participou tanto na formulação do PEMAM como secretária técnica, quanto, posteriormente, na elaboração do Balanço:

“todos los Planes de Desarrollo transforman su lenguaje completamente, alineándose con el mismo lenguaje del Plan Estratégico, y cada uno establece líneas estratégicas, que antes no hacía. Se limitaban a unas ejecutorias y un presupuesto en aquellos temas en los cuales los municipios tienen facultades” (BRAVO, M.V. Entrevista, 2018).

O Balanço (2009) também fez uma análise em relação aos POT. Neste sentido, existe uma linha de reflexão convergente entre os lineamentos propositivos do PEMAM sobre o ordenamento do território e os objetivos de política pública estabelecidos no POT de 1999, os

quais foram acolhidos e desenvolvidos na revisão de 2006. Neste mesmo sentido, manifesta **Rubén Fernández** (2018), na entrevista, ao afirmar que do PEMAM:

“salieron cosas que terminaron orientando la ruta de la ciudad por un buen tiempo a partir de una serie de programas estructurados, en distintos campos, que se convertían en una ruta de acción pública para los distintos actores” (FERNÁNDEZ, R. Entrevista, 2018).

Segundo **Jaime Echeverri** (2018), diretor de planejamento da CCMA, que representa aos empresários, é importante ter planos de longo prazo porque não é tudo que sucede em função do governante, senão também em virtude da capacidade de construir os referentes coletivos:

“un porcentaje X sucede por acción directa del gobierno, pero un porcentaje Y sucede porque ese mensaje que se le da a la ciudad y a la región, las entidades lo adoptan en sus estrategias, en sus planes de trabajo, en sus propósitos y eso es lo que realmente transforma sociedades” (ECHEVERRI, J. Entrevista, 2018).

Alonso Salazar (2018), desde sua experiência como secretário de governo (2004-2007) e como prefeito (2008-2011), na entrevista reconheceu a importância deste tipo de instrumentos de planejamento estratégico para a gestão da cidade:

“cuando una ciudad y una región se piensan, así sea dentro de límites pequeños, en el mediano y largo plazo van surgiendo insumos que después serán muy importantes, para que el Plan de Desarrollo de un alcalde no sea una cosa aislada” (SALAZAR, A. Entrevista, 2018).

Neste mesmo sentido, afirma **Jaime Echeverri** (2018) que também participou da avaliação do PEMAM, feita no Balanço (2009):

“no se puede decir que en Medellín nada sea autoría de nadie, sino que creamos espacios de convergencia donde las personas venimos aportando el conocimiento. Decir que algo es mérito de alguien es injusto. Son procesos que la ciudad emprendió impulsados desde el sector privado e institucional. La ventaja fue que el sector público, expresado en la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia se han adherido a todo esto. En el Balance yo estuve en el tema económico y puedo afirmar que casi el 80% de las iniciativas que se plantean estaban en ejecución, habían sido ejecutadas o se habían convertido en instituciones. Colectivamente hay una inteligencia, más allá de cualquier alcalde o dirigente” (ECHEVERRI, J. Entrevista, 2018).

Finalmente, segundo o Balanço (ECHEVERRÍA; BRAVO, 2009, p.281), no vale de Aburrá: “a pesar de los significativos avances en términos de la detonación de procesos y proyectos de gran trayectoria y largo impacto, también persisten o se profundizan

condicionantes estruturales y situaciones sociales inherentes a los enormes desequilibrios de nuestra sociedad”.

Alonso Salazar (2008-2011) entregou a administração a Aníbal Gaviria (2012-2015), membro de uma parte do tradicional Partido Liberal, mas contou com o apoio de uma grande coalisão de partidos, entre eles o Conservador, a Alianza Social Independiente (ASI), e o Partido Verde, ao qual se tinha incorporado o movimento *Compromiso Ciudadano*, que nessas mesmas eleições contou com a candidatura do ex-prefeito Sergio Fajardo (2004-2007) para a *Gobernación* de Antioquia, em coalisão com Gaviria. Desta forma, a candidatura de Gaviria representava, de uma forma ou outra, mesmo que em menor medida, a continuidade do processo de gestão do Modelo Medellín, gestado explicitamente nas duas administrações anteriores, como por exemplo na inclusão do conceito de Desenvolvimento Humano Integral no *Plan de Desarrollo – Medellín, un hogar para la vida*, e especificamente na continuidade de alguns programas e projetos. Segundo o mesmo ex-prefeito (2008-2011) **Alonso Salazar** (2019), na entrevista:

“Yo digo que uno puede tener diferencias con un gobernante, y desde luego con Aníbal Gaviria tuve algunas diferencias, pero lo que sí puedo decir es que introdujo elementos nuevos como las UVA’s que fue una idea muy ingeniosa de crear espacio público e ir mejorando infraestructuras en la ciudad. Mantuvo los programas sociales, les cambió el nombre, pero eso no importa que le cambie los nombres, pero los mantuvo” (SALAZAR, A. Entrevista, 2018).

Não obstante, os compromissos políticos de Aníbal Gaviria (2012-2015) com o grande grupo de partidos políticos que o apoiaram em sua campanha eleitoral terminaram incidindo na mudança do processo de desenvolvimento do Modelo Medellín. Segundo Martin (2014, p.574):

tales apoyos, inevitablemente implicaron concesiones programáticas y participaciones burocráticas. La sospecha, en círculos reformistas, era que todo aquello resultaría, más bien, en una versión light del *Urbanismo Social*. Gaviria, por la alianza programática con Fajardo, por su experiencia como gobernador, por sus entradas con el gobierno nacional, y por ser miembro de una reconocida familia política liberal local, gozaba, de todos modos, de suficiente autonomía para no dejarse sustituir, y así poder continuar con el trazado de su propio plan.

Plan de Desarrollo 2012-2015, Medellín, un hogar para la vida

O *Plan de Desarrollo 2012-2015 Medellín, un hogar para la vida*, na Parte I. Fundamentos, traz os Fundamentos, Princípios e um Objetivo Superior que persiste o Desenvolvimento Humano Integral, ainda que nos Enfoques não se inclua o *Urbanismo Social*. Na II. Líneas estratégicas não vai até o nível de Projeto como o plano anterior, com o qual perde especificidade; apesar disto, de forma original identifica uma lista de Programas Bandeira em diferentes temas. A III. As transversalidades no *Plan de Desarrollo*, e a IV. Inversões e financiamento guardam relação com o anterior no 1) Plano financeiro; 2) Plano de inversões e

fontes de financiamento; e 3) Programa de execução do POT de 2006 no *Plan de Desarrollo*. Finalmente, como anexo, e de forma inédita com relação a outros planos, inclui a *Alianza Medellín y Antioquia* (AMA), na qual se estabelecem alguns programas e projetos a serem desenvolvidos com a *Gobernación de Antioquia*⁸.

Na administração de Aníbal Gaviria 2012-2015, o discurso do *Urbanismo Social* foi perdendo vigência, mesmo assim, alguns de seus projetos urbanos mais representativos como as *Unidades de Vida Articulada* (UVA), *Parques del Río* e o *Jardín Circunvalar* se enquadram neste discurso. O projeto UVA são intervenções urbanas nos bairros, nos grandes tanques de água que tem EPM nas encostas por causa da elevada localização das moradias. Neste projeto desenvolvido com EPM durante o período 2012-2015, estes espaços ampliaram a função relacionada com a prestação do serviço de aqueduto para gerar espaço público, para o esporte, o lazer, a cultura, entre outros aspectos.

Figura 45 – Unidad de Vida Articulada (UVA)



Fonte: Ambientes Digital (2017)

O Jardín Circunvalar de Medellín forma parte de uma estratégia maior, o *Cinturon Verde Metropolitano*, o qual está presente no *Plan Director BIO 2030*, nas dinâmicas de crescimento ao redor do rio e as encostas. Este projeto busca conter a expansão do perímetro urbano nas encostas com altas pendentes, e com problemas de riscos. Este projeto se centrou

⁸ O autor desta tese participou como assessor da *Gobernación de Antioquia*, na formulação do *Plan de Desarrollo 2012-2015 - Antioquia la más educada*, e, especificamente, na inclusão da *Alianza Medellín y Antioquia* (AMA) neste plano, assim como no *Plan de Desarrollo 2012-2015 - Medellín, un hogar para la vida*.

na construção de equipamento, obras de paisagismo e espaço público no *borde* do perímetro urbano para conter nas encostas este e leste a expansão para a área rural.

Figura 46 – Jardín Circunvalar



Fonte: Semana (2017)

Parques del Río estava contemplado no *Plan Director BIO 2030*, a fase 1 na margem leste, 1.5 Km, começou construção em 2015 e foi inaugurada em 2016. O projeto consiste na renovação urbana nas duas margens do rio Medellín, na parte central do vale. A fase 2 na margem este, 2.5 Km, está em construção. A obra implicou a construção de dois grandes túneis, para as rodovias, e assim gerar na superfície espaço público na frente da água.

Figura 47 – Parques del Río



Fonte: Plataforma Arquitectura (2019)

No período da administração 2012-2015, entre 5 e o 11 de abril de 2014, se realizou em Medellín o VII Fórum Urbano Mundial, organizado pela ONU–Hábitat, o qual contou com mais de 22 mil assistentes. Na Declaração de Medellín – A equidade como fundamento do desenvolvimento urbano sustentável, se faz referência à contribuição deste grande evento para a terceira Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), a se desenvolver em 2016, em Quito (Equador). Na Declaração de Medellín, se expressou a necessidade de promover uma nova agenda urbana para:

superar el desafío de la ausencia de planeación y de un marco legal adecuado, que conlleva a la incesante expansión de las ciudades, al uso intenso de energía y a las alarmantes y los peligrosos impactos del cambio climático, a las múltiples formas de inequidad, la exclusión y a las crecientes dificultades en la oferta de un trabajo digno para todos.

Como resposta ao VII Fórum Urbano Mundial, nas organizações sociais e comunitárias, principalmente, e as universidades públicas, se realizou ao mesmo tempo, entre 6 e 9 de abril de 2014, o *Foro Social Urbano, Alternativo y Popular* (FSUAP) na Universidad de Antioquia, o qual contou com aproximadamente 2.500 assistentes, sendo concluídos com uma marcha pelo direito à cidade e a *Declaración Política – Fórum Social Urbano Alternativo e Popular ¡Vamos construir ciudades para a vida digna!* Afirma-se que este fórum conseguiu:

la articulación nacional de las organizaciones urbanas y la unidad con el movimiento urbano mundial alternativo. Éste esfuerzo es la continuación de otros escenarios de movilización y encuentro, a nivel internacional la Asamblea Mundial de Habitantes 2013 y del Movimiento Social Colombiano.

Como visto até aqui, se configura a segunda parte da hipótese conforme a qual a cidade de Medellín começou um processo de desenvolvimento urbano dividido em duas etapas: primeiro, com o planejamento estratégico e participativo na década de 1990, especialmente com o *Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana*, 2015 (PEMAM); e segundo, com a gestão estratégica e participativa no período 2001-2015, principalmente do *Modelo de Buen Gobierno y Desarrollo Social Integral* (Modelo Medellín), sobretudo através do discurso do *Urbanismo Social* e especificamente dos *Proyectos Urbanos Integrales* (PUI), os quais se articularam ao desenvolvimento paralelo do *Sistema Integrado de Transporte del Valle del Aburrá* (SITVA). O primeiro PUI foi o Nordeste, no qual se integram entre outros projetos o *Metrocable*, linha K e o Parque-Biblioteca España, como se evidencia na Figura 48.

Figura 48 – Panorâmica desde o PUI-Nordeste



Fonte: EDU *et al.* (2012, p.55)

Desta forma, o movimento de pensamento sobre a categoria de análise, o direito à cidade em Medellín, que começou no período 1990-2000 (Capítulo 2), conclui neste Capítulo com a análise do período 2000-2015. No próximo Capítulo, será retomado o objeto de estudo a ameaça relacionada com a problemática ambiental a partir do aumento na poluição do ar no vale de Aburrá especialmente no município de Medellín, no final da década de 2010.

CAPÍTULO 4

O SURGIMENTO DA AMEAÇA RELACIONADA COM A POLUIÇÃO ATMOSFÉRICA NO VALE DE ABURRÁ

Neste Capítulo, será retomado o objeto de estudo: a ameaça relacionada com a problemática ambiental a partir do aumento na poluição do ar no vale de Aburrá, especialmente no município de Medellín, no final da década de 2010.

Este Capítulo se divide em três partes. Na primeira parte, se faz uma descrição do que é a poluição atmosférica e as características que, especificamente no vale de Aburrá, a tornam uma ameaça para a sociedade desta área metropolitana, que tem a Medellín como cidade núcleo. Neste sentido, se faz uma análise do processo de gestão estratégica da qualidade do ar na região desde 1994 até o começo da década de 2010.

4.1 A ameaça relacionada com problemática ambiental ao redor da poluição atmosférica

Após estudar a ameaça, faz-se uma análise da dinâmica de mitigação da vulnerabilidade dos habitantes do vale de Aburrá em face das ações empreendidas pelo Estado, no processo de gestão estratégica da qualidade do ar, assim como se analisa, na sociedade, as diferentes práticas políticas ao redor da gestão participativa da qualidade do ar, principalmente na década de 2010, e especificamente através da participação na formulação do *Plan Integral de Gestión de la Calidad del Aire del Valle de Aburrá* (PIGECA).

4.2 A mitigação da vulnerabilidade a partir da dinâmica de gestão da qualidade do ar

Finalmente, a partir da descrição a ameaça e da vulnerabilidade ao redor da problemática ambiental relacionada com a poluição atmosférica no vale de Aburrá no final da década de 2010, se faz uma análise dos habitantes desta área metropolitana como uma sociedade urbana do rico, segundo a definição feita no Capítulo 1, e neste sentido se estuda como os ativismos urbanos ambientais contribuem na construção do direito à cidade dentro deste tipo de sociedade.

4.3 A formação da sociedade urbana de risco no vale de Aburrá

4.1 A AMEAÇA RELACIONADA COM PROBLEMÁTICA AMBIENTAL AO REDOR DA POLUIÇÃO ATMOSFÉRICA

Nesta seção, se analisará a dinâmica formação da ameaça relacionada com a problemática ambiental no vale de Aburrá a partir da poluição do ar.

Em 2015, foi eleito Federico Gutierrez para o período 2016-2019, pelo movimento de cidadãos Creemos, o mesmo do vereador Daniel Carvalho (2018), entrevistado para esta tese. Federico Gutierrez, próximo a setores da centro-direita e direita da cidade, especificamente ao ex-presidente Alvaro Uribe (2002-2010), seu *Plan de Desarrollo foi Medellín cuenta con vos*.

Plan de Desarrollo – 2016-2019, Medellín cuenta con vos

O *Plan de Desarrollo* 2016-2019, chamado *Medellín cuenta con vos*, primeiramente traz Generalidades em uma lista que conclui com o Objetivo Superior no qual desaparece o conceito de Desenvolvimento Humano Integral, que trazia os 3 planos anteriores. Na Parte Estratégica, apresentam-se 7 dimensões estratégicas, cada uma dividida por desafios com seu respectivo objetivo com Programas, e novamente este plano atinge o nível de Projetos, ganhando de novo especificidade com relação ao plano anterior. A Parte Financeira traz: 1) Plano financeiro; 2) Plano de inversões e fontes de financiamento. Finalmente, traz à parte o Programa de execução do POT de 2014 e Disposições sobre o sistema de seguimento e avaliação do Plano.

No primeiro ano desta administração, em 2016, Schwab (2016) propôs a tese sobre o surgimento da 4ª Revolução Industrial, e precisamente foi realizada a versão do WEF para América Latina em Medellín. Como visto no Capítulo 1, o WEF, em 2019, criou 3 Centros para a 4ª Revolução Industrial, a fim de promover a cooperação público-privada na governança de tecnologias emergentes, um deles em Medellín, o qual é operado em Medellín por Ruta N, entidade público-privada de inovação. Este centro: “desarrollará marcos de políticas sobre Inteligencia Artificial, Blockchain y el Internet de las Cosas para difundir los beneficios de la tecnología emergente y mitigar los riesgos” (WFE, 2019).

Precisamente, quanto ao risco na segunda metade da década de 2010 em Medellín, desde o ano 2016 tem surgido uma problemática ambiental a partir do aumento na poluição do ar pela acumulação de partículas de material (PM). A poluição atmosférica consiste na acumulação no ar de uma mescla complexa de contaminantes atmosféricos, em concentrações, tempo e circunstâncias que podem afetar significativamente o conforto, a saúde e o bem-estar das pessoas, ou o uso de seus bens. Estes contaminantes são definidos a partir de fenômenos

físicos, substâncias ou elementos em estado sólido, líquido ou gasoso, causantes de efeitos adversos sobre o meio ambiente, o espaço construído e sobre a saúde humana. Segundo o PIGECA (2017) entre as substâncias perigosas que a atividade humana libera à atmosfera estão os contaminantes: critério, que constituem o primeiro grupo de contaminantes investigados historicamente de maneira sistemática. Estes contaminantes são o material particulado (PM); o dióxido de enxofre (SO₂); dióxido de nitrogênio (NO₂); monóxido de carbono (CO); compostos orgânicos voláteis (VOC); chumbo (Pb) e ozônio (O₃).

Com relação ao PM, o termo partícula define qualquer material sólido ou líquido dividido finamente, que é dispersado e arrastado pelo ar, e que tem um tamanho que flutua entre 0.0002 (microscópicas) e 500 µm (visíveis). O PM é classificado geralmente como pM₁₀ e PM_{2.5}. Assim, as partículas grossas com diâmetros entre 2.5 e 10 µm (PM₁₀) provêm de processos mecânicos como a erosão, trituração, moenda e a dispersão produzida pelo vento, assim como a pulverização de material sólido devido à ação de veículos, principalmente pela combustão de diesel. Entretanto as partículas finas entre 0.1 e 2.5 µm (PM_{2.5}) consistem em compostos geralmente associados com partículas ácidas pela combustão de combustíveis fósseis, produção manufatureira e queima agrícola, as quais por seu tamanho são mais leves e geralmente permanecem suspensas na atmosfera por longos períodos, muito mais do que as partículas grossas. As partículas ultrafinas com diâmetro menor a 0.1 µm são principalmente produtos de combustão e sprays fotoquímicos, e ainda estão em processo de mais investigação.

Como visto no Capítulo 1, segundo a equação do risco (LAVELL, 1996), o material particulado é um perigo e sua acumulação no ar através do tempo representa uma importante ameaça antrópico-contaminante para o meio ambiente, o espaço construído, e principalmente para a saúde pública. Além do meio ambiente em geral, ao ser relacionado com o aquecimento global, a poluição do ar deteriora também o espaço construído, devido aos efeitos sobre os materiais que recebem os contaminantes, como os tetos, as fachadas, os solos duros, as calçadas, as ruas, etc, bem como os bens móveis, como automóveis, motocicletas, ônibus, caminhões, aviões, entre outros elementos do espaço que igualmente são afetados pelos contaminantes atmosféricos. Mesmo assim, a principal ameaça da poluição atmosférica é sobre a saúde pública pelas consequências significativas sobre a taxa de morbidade e mortalidade da população.

Segundo Gaviria, Benabides e Tangarife (2011, p.243):

La OMS ha establecido la relación entre material particulado y la salud pública. Los efectos en la salud son amplios, relacionados en algunos casos con síntomas en las vías respiratorias superiores, como reacciones alérgicas, congestión nasal, sinusitis, tos, fiebre del heno, irritación en los ojos, entre otros. En otros casos, se relacionan

con síntomas en las vías respiratorias inferiores, que requieren un tratamiento especial, como bronquitis, asma, enfisema, entre otros. También se presentan problemas severos, como cáncer de pulmón y anomalías reproductivas.

Una amplia evidencia muestra cómo el riesgo de problemas respiratorios o cardiovasculares aumenta con la exposición

Neste sentido, é importante considerar a outra variável do risco, a vulnerabilidade, que com relação à poluição do ar, segundo Gaviria, Muñoz e González (2012), está associada a critérios como a exposição, a susceptibilidade do indivíduo e a resposta social, definida como fatores associados a condições socioeconômicas que incidem na forma como o indivíduo enfrenta problemas adversos. Por exemplo, alguns autores reconhecem uma grande incidência dos problemas respiratórios em grupos vulneráveis como crianças, idosos e pessoas de baixa renda. A OMS tem determinado como nível de risco para a saúde humana, para o pm10, uma média anual de 20µg/m³, e uma média diária de 50µg/m³. E para o pm2.5 uma média anual de 10 µg/m³, e uma média diária de 25 µg/m³. No caso da Colômbia, a Resolução 610 de 2010 estabelece uma concentração diária para o pM2.5 de 50 µg/m³, o duplo do valor indicado pela OMS.

Finalmente, além das ameaças da poluição atmosférica sobre o meio ambiente, o espaço construído e a saúde pública, há também consequências sobre a economia, especificamente sobre o setor turismo: “investigaciones recientes muestran que la demanda de actividades turísticas se ve disminuida debido a altos niveles de contaminación que previenen a los turistas a visitar ciertas regiones (Environment Canada, 2010)” (PIGECA, 2017, p.161).

4.1.1 O processo de gestão estratégica da qualidade do ar no vale de Aburrá

A gestão do risco é definida como um processo social de controle sobre os fatores de risco, as ameaças e as vulnerabilidades. Ao se tratar da gestão do risco associado à poluição atmosférica, se faz referência à gestão da qualidade do ar. Assim se configura a hipótese segundo a qual, no vale de Aburrá, se desenvolve um processo de gestão do risco associado à poluição atmosférica, dividido em duas etapas: primeiro, com a gestão estratégica da qualidade do ar no período 1994-2011; e segundo, com a gestão estratégica e participativa da qualidade do ar na década de 2010, especialmente com o *Plan Integral de Gestión de la Calidad del Aire del Valle de Aburrá* (PIGECA).

A Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) foi criada em 1980 e agrupa as prefeituras dos 10 municípios em sua jurisdição, que conformam a região do vale de Aburrá:

Medellín, como cidade núcleo, Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Envigado, Itagüí, La Estrella, Sabaneta e Caldas.

A partir da Constituição de 1991, foram promulgadas as Leis 99 de 1993 (*Ley General Ambiental*) e 128 de 1994 (*Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas*), a partir das quais a AMVA adquiriu funções de autoridade ambiental com a responsabilidade de proteger os recursos naturais ar, água e solo, além de tratar os resíduos sólidos, e em geral a proteção da biodiversidade no vale de Aburrá. Especificamente a Lei 128 de 1994 define as áreas metropolitanas como:

entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada.

Atualmente, as funções da AMVA são: realizar o planejamento do território sob sua jurisdição; ser autoridade ambiental na área urbana dos municípios que a conformam; ser autoridade de transporte público coletivo; e, executar obras de interesse metropolitano.

No ano de promulgação da Lei 128 de 1994, diferentemente das prefeituras, que já eram no final do século XX instituições consolidadas com uma burocracia estabelecida, mesmo que em processo de fortalecimento, a AMVA era uma entidade única no país, com 15 anos de história, e nesse sentido começou um processo de fortalecimento institucional para desenvolver suas novas funções. No ano 1996, a AMVA, junto com Bogotá, Cali e Barranquilla, foi beneficiada através do convênio *Fortalecimiento Institucional para la Gestión Ambiental Urbana* entre o Ministério do Meio Ambiente e o *Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento* (BIRF) do Banco Mundial (BM), a partir do que se empreenderam ações para fortalecer as autoridades urbanas do país entre 1996 e 1999.

O convênio estava estruturado em dois componentes: 1) Desenho e Implantação da Estratégia de Assistência Técnica a cidades de menos de um milhão de habitantes; e 2) Fortalecimento Institucional a Autoridades Ambientais dos Grandes Centros Urbanos com mais de 1 milhão de habitantes, no qual estava contemplada a AMVA. Neste sentido, compreendia o desenho e posta em andamento de mecanismos de coordenação interinstitucional; o desenho de uma metodologia para a formulação de planos ambientais locais e a definição dos procedimentos para sua execução, seguimento e avaliação; a formulação e posta em andamento de instrumentos econômicos e jurídicos para a gestão ambiental urbana; o desenho e montagem de sistemas de informação ambiental, seguimento e avaliação de gestão; o desenho e execução

de um programa de capacitação para os funcionários das autoridades ambientais; e apoio na aquisição de equipamentos para as autoridades ambientais.

Segundo **Gloria Ramírez** (2019), servidora da AMVA desde finais da década de 1990 a AMVA, a partir deste convênio:

“comenzó a hacer una gestión diferente, empezó a darle otra mirada al tema de la protección de los recursos naturales, no sólo con una enfoque de verificación de la norma, sino también con un enfoque diferente de actuación. Ese primer documento fue nuestra carta de navegación por muchos años y nos dio una mirada de gestión diferente” (RAMÍREZ, G. Entrevista, 2019).

Na década de 1990, segundo Brand (2005, p.514), uma agenda técnica ao redor do meio ambiente se consolidou na cidade:

“se profundizó en el manejo técnico del ambiente y se ‘enverdecio’ la agenda urbana en general, con la prioridad espacial a laderas y quebradas, la forestación masiva y la conversión de los alrededores del río Medellín –una autopista– en el principal espacio público de la ciudad.

Especificamente quanto à gestão estratégica da qualidade do ar, desde 1992 a AMVA, a *Universidad de Antioquia*, a *Universidad Pontificia Bolivariana* e o *Politécnico Jaime Isaza Cadavid*, além de outras entidades, conformaram Redaire, à qual logo se somariam outras universidades e entidades da área metropolitana. A propósito, na segunda metade da década de 1990, a AMVA empreendeu várias ações via convênio *Fortalecimiento Institucional para la Gestión Ambiental Urbana*, como por exemplo em 1998, quando se realizou o primeiro *Inventario de Emisiones Atmosféricas* desenvolvido pela UPB, que se trata de um instrumento de planejamento e gestão da qualidade do ar que sistematiza a estimação da magnitude das pressões, definidas como o resultado que as forças motrizes têm sobre o ambiente, e especificamente sobre a qualidade do ar. Isso lhe permite identificar e quantificar os aportes das principais fontes de geração de contaminantes atmosféricos (transporte, indústria, serviços, outros) e o tipo de contaminantes que emitem. Em 1999, formulou-se o *Programa de Protección y Control de la Calidad del Aire para el vale de Aburrá*, o qual contou com o apoio da Redaire.

Segundo o relato de Gloria Ramírez (2019), os Inventários evidenciaram, na virada do século XX para o XXI, a importância de, além de se considerarem as emissões provenientes das fontes fixas como a indústria, de se analisarem as fontes móveis. Este instrumento tem sido a base da análise, por parte da AMVA, sobre a qualidade do ar até a atualidade. Em 2001, foi implementada a *Red de Monitoreo de la Calidad del Aire*, a qual foi, em 2011, transformada

no *Sistema de Alerta Temprana de Medellín y el Valle de Aburrá* (SIATA) (que será analisada adiante) e operada pela *Universidad Nacional* até 2016, quando a operação foi trasladada à *Universidad Eafit*. Em 2007, no vale de Aburrá, foi assinado o *Pacto por la calidad del aire*, que tinha como objetivo reduzir 10% de poluentes atmosféricos no vale de Aburrá, num período de 5 anos. Este pacto foi assinado por parte do Estado, a sociedade e o capital, especificamente: a AMVA, prefeitos municipais e outras autoridades territoriais, Ecopetrol, setor privado (Indústria e Construção), Ministério de Meio Ambiente, Ministério de Transporte, ONG sociais e comunitárias, cidadãos em geral e instituições acadêmicas e científicas. Na década de 2000:

se formalizó el compromiso de actores públicos y privados para enfrentar conjuntamente el complejo problema de contaminación atmosférica que enfrenta en la actualidad, la región metropolitana. Es así como el interés mostrado por los diferentes actores al adherirse al pacto, representó el compromiso por resolver este importante problema que afecta la salud de la población y su calidad de vida. (AMVA, 2019)

Em 2007, a AMVA formulou o *Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) - Metrópoli 2008-2020*, um plano de gestão de longo prazo que orienta estrategicamente o Plano de Gestão em cada período do Diretor, que corresponde com o dos prefeitos dos municípios.

4.1.1.1 O Surgimento da Problemática Ambiental Relacionada com a Poluição Atmosférica

No vale de Aburrá, desde o final da década de 2000, começou uma dinâmica de produção de diferentes pesquisas que evidenciaram a problemática ambiental relacionada com a poluição do ar, principalmente pelas emissões de PM, e suas consequências para a saúde pública dos habitantes do vale de Aburrá. Segundo as conclusões da pesquisa de Echeverri e Maya (2008, p.40), se identificou que: “las partículas finas (PM_{2.5}) se presentan como el principal problema de contaminación en la ciudad de Medellín”. Assim também, segundo Bedoya e Martínez (2009, p.13), no final da década de 2000 se registrava:

una acidificación creciente de las lluvias en Medellín, asociadas a la combustión de carbón y derivados del petróleo en los procesos industriales y de transporte, lo cual genera irritación de las cubiertas orgánicas de la piel, los ojos, la garganta y las fosas nasales de los habitantes de la ciudad, aparte de la erosión y el deterioro corrosivo que se va produciendo en las edificaciones.

Neste sentido, além das consequências sobre o meio ambiente, o espaço construído, com relação à saúde pública:

el material particulado es el contaminante atmosférico que plantea un mayor riesgo para la salud de los habitantes de Medellín y su área metropolitana, no solamente por su reconocida capacidad para generar enfermedades cardiorrespiratorias, sino también por su tendencia al ascenso y por las altas concentraciones que se alcanzan en un valle geográfico estrecho y poco ventilado. (BEDOYA; MARTINEZ, 2009, p.14)

Os resultados da pesquisa de Gaviria, Benabides e Tangarife (2011, p.245) apontam que, em geral, se estabelece uma relação positiva entre as consultas hospitalares de doenças respiratórias como asma, bronquites, infecções, rinites, entre outras relacionadas, e a poluição por PM₁₀ e PM_{2,5}, o que reforça a evidência apresentada para Medellín sobre a forma como a poluição do ar gera problemas respiratórios. Neste sentido, segundo a pesquisa de Gaviria, Muñoz e González (2012, p.318):

Los niveles de contaminación regularmente exceden la norma establecida por la oms como de riesgo para la salud humana. Las fuentes móviles son la principal causa de contaminación del aire en Medellín. Este problema de contaminación del aire impacta negativamente la salud de las personas expuestas.

A partir de informação como esta, com base em evidência científica, entre outras investigações feitas por diferentes universidades da cidade agrupadas na Redaire, segundo **Gloria Ramírez** (2019), servidora pública da AMVA:

“entendimos que estábamos frente a un problema que afectaba a la salud, pero que eran un problema que no se veía, que no siempre el humo visible era sinónimo de contaminación, que por el contrario había contaminantes sin olor ni sabor, pero que podían causar muchos efectos. Fue un entendimiento que logramos porque siempre fuimos de la mano con las universidades, o sea tuvimos una actuación estratégica en la medida que entendimos que el conocimiento y la investigación la proporcionaban las universidades” (RAMÍREZ, G. Entrevista, 2019).

No ano 2010, o *Programa de Protección y Control de la Calidad del Aire para el valle de Aburrá*, que guiou as ações da AMVA neste aspecto durante a década de 2000, foi reformulado por meio do *Plan de Descontaminación del Aire en la Región Metropolitana del Valle de Aburra*, o qual no art. 1, acorda: “la Cuenca del Valle de Aburrá como área fuente de contaminación por material particulado PM₁₀, y en consecuencia implementar medidas y programas regionales de reducción de la contaminación”. O conceito de cuenca atmosférica faz referência a um espaço geográfico delimitado parcial ou totalmente por elevações ou outros atributos naturais, ocupado por um volume de ar com características similares, que propiciam a concentração e reação de gases e partículas contaminantes do ar. Uma das definições estratégicas deste plano foi a formulação do *Plan Operacional para Enfrentar Episodios Críticos de Contaminación Atmosférica en el Valle de Aburrá* (POECA), o qual compreendia

um conjunto de medidas para reduzir os níveis de contaminação no curto prazo para prevenir à população sobre a exposição a altos níveis de contaminação atmosférica, a partir da definição de estratégias de mitigação que permitiram atuar de maneira oportuna frente a cada evento crítico de poluição do ar.

No começo da década de 2010, segundo **Gloria Ramírez** (2019), servidora da AMVA:

teníamos más información, ya habíamos montado una red con las universidades (Redaire), teníamos una valoración de la calidad del aire (Inventario de Emisiones Atmosféricas), y teníamos unos equipos de monitorio que el país no había puesto todavía (Red de Monitoreo de Calidad del Aire). Esto porque tuvimos la oportunidad de interactuar con agencias internacionales y entendimos que estábamos mal orientados frente al monitoreo de la calidad del aire y que teníamos que orientarnos hacia partículas más finas (RAMÍREZ, G. Entrevista, 2019).

Em 2011, a *Red de Monitoreo de la Calidad del Aire* foi transformada no *Sistema de Alerta Temprana de Medellín y el Valle de Aburrá* (SIATA), um projeto da *Alcaldía de Medellín* e a AMVA, operado pela Universidade Eafit. O SIATA é definido como:

una estrategia regional para la gestión de riesgos, monitoreamos las condiciones ambientales de nuestro territorio para fortalecer la toma de decisiones basada en información y la intervención oportuna de los organismos de respuesta haciendo posible el acceso en tiempo real a la información generada y requerida sobre la probabilidad de ocurrencia de eventos extremos que amenacen la calidad de vida de los habitantes metropolitanos. ¿Qué tipo de eventos? Precipitaciones extremas, inundaciones, movimientos en masa, calidad del aire, entre otros. (SIATA, 2019)

4.1.1.2 Explicação da Ameaça Relacionada com a Poluição Atmosférica no Vale de Aburrá

Ante a evidência científica desde a AMVA, se empreendeu um processo de tomada de consciência sobre o tema, e foram identificadas três causas que explicam a poluição atmosférica nesta área metropolitana: 1) Topografia; 2) Condições meteorológicas; 3) Densidade da população.

1) Topografia

A região do Aburrá é um vale estreito, de 7 Km, localizado entre as altas montanhas do oeste e o leste, e alongado de sul a norte (Figura 49). Na parte do município de Medellín, o vale tem ao redor de 1.600 metros acima do nível do mar. As montanhas na parte alta do este alcançam os 2.500 metros, no município de Envigado, e no Leste, entre Medellín e Bello, até 3.200 metros. Este sistema de montanhas é uma barreira que só permite o recorrido de ventos de baixa e moderada velocidade, com o qual os poluentes transportados são dificilmente dispersados (URBAM, 2010).

Figura 49 – Extensão do leste–este do vale de Aburrá



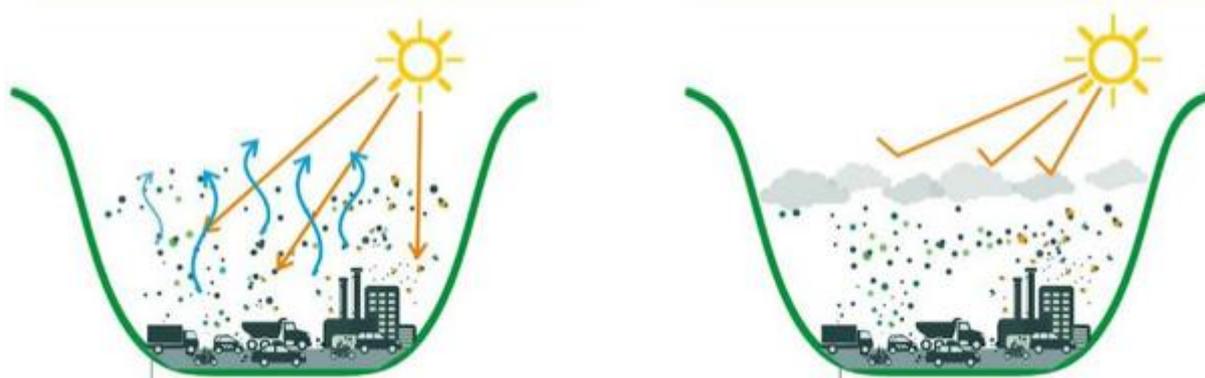
Fonte: AMVA, 2018.

2) Condições meteorológicas

Em condições meteorológicas favoráveis, a radiação solar esquenta os poluentes permitindo que estes ascendam acima das montanhas e sejam levados pelos ventos. A região apresenta duas estações secas ao ano, alternadas por duas estações úmidas, entre fevereiro e abril, e entre outubro e novembro, além de alterações no regime de ventos, o que faz com que nestes períodos se gere o seguinte fenômeno: na madrugada se forma uma capa muito espessa de nuvens proveniente da área montanhosa nas partes altas do este e leste do vale, o que impede que a radiação solar entre, e assim os contaminantes se acumulam na atmosfera da cidade. Com o passar do dia, o sol consegue esquentar o ar da capa inferior e permite sua convecção, que é a propagação de calor ou outra magnitude física num meio fluido por diferenças de densidade. (Figura 50). Logo, a união de:

las condiciones geográficas y climáticas afectan la dispersión de los gases y partículas generadas por la industria, el transporte y las residencias, lo cual determina en última instancia las condiciones atmosféricas de una ciudad o región. La temperatura ambiental, la humedad y la pluviosidad, la velocidad y la dirección del viento, la estabilidad atmosférica, las altas y las bajas presiones, sumado a la topografía de valles y montañas, condicionan la concentración final de los contaminantes atmosféricos. (PIGECA, 2017, p.26)

Figura 50 – Comparação condições de estabilidade e de instabilidade em temporada de chuvas



Fonte: AMVA, 2018.

Segundo a entrevista com o vereador de Medellín (2016-2019), **Daniel Carvalho** (2018), engenheiro civil e mestre em urbanismo:

“el tema de calidad del aire es generalizado en las ciudades del mundo porque circulan muchísimos vehículos con combustibles fósiles. En Medellín es particularmente más delicado porque hay unas condiciones topográficas que impiden que el aire circule más fácilmente en la atmosfera local, y tienden a concentrarse los contaminantes. Entonces se juntan, un problema típico de la ciudad del siglo XX con un problema particular de Medellín, y eso está ligado a que hay unas prácticas de movilidad e industriales que son muy contaminantes y que aún no logramos controlar” (CARVALHO, D. Entrevista, 2018).

3) Densidade da população

O rápido crescimento da população tem povoado densamente a região. Segundo o Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), a partir do último Censo Nacional de População e Habitação (2018), entre 2005 e 2018, na Colômbia, a média de crescimento da população foi de 6,5%, para chegar a 44.164.417 milhões de pessoas. A Antioquia tem uma população de 5.974.788 milhões. No vale de Aburrá, o crescimento foi de 12,34 %, chegando a 3,72 milhões, e especificamente no município de Medellín, o crescimento foi de 7,6%, até chegar a 2,37 milhões.

Como visto no Capítulo 1, o processo de urbanização está dialeticamente relacionado com o de industrialização e nesse sentido o crescimento demográfico determina a necessidade de consumo de energia em suas diferentes fontes (fosseis, elétrica, atômica, entre outras), e para diferentes fins (industrial, mobilidade, habitacional etc.). No PIGECA, o aumento das emissões de contaminantes na atmosfera pode explicar-se a partir de dois grandes grupos de causas complementares: a) fatores de atividade, e b) fatores de emissão. (PIGECA, 2017). No caso do vale de Aburrá entre os fatores de atividade estão o acelerado crescimento: demográfico; industrial, comercial e de serviços; motorização; número de viagens; distâncias percorridas em

veículos particulares; e os padrões de ocupação do território que determinam a localização dos diferentes espaços de atividade na vida cotidiana (moradia, trabalho, saúde, entre outros).

Entre os fatores de emissão, segundo o *Inventario de Emisiones Atmosféricas*, publicado em 2015, o consumo de energia no vale de Aburrá está relacionado com combustíveis para a mobilidade, a principal das emissões de PM_{2.5}, segundo o diretor da AMVA, Eugenio Prieto:

Hay responsabilidad directa de los carros y motos, que por medio de la combustión del petróleo, el diésel y el gas natural generan el 80 por ciento de las partículas menores, además del 74 por ciento de las emisiones de dióxido de carbono, el 99 por ciento de las emisiones de metano y el 80 por ciento de las de oxígeno nitroso. (EL TIEMPO, 6/4/2016)

Segundo o professor **Gustavo Cabrera** (2018), da Universidad de Antioquia, ainda que a sociedade não tenha controle direto sobre a topografia e as condições meteorológicas, com relação à densidade da população, e seus fatores de atividade e de emissão, o Estado pode, sim, realizar uma gestão pública e produzir políticas públicas sobre aquelas variáveis:

“que tienen que ver con motorización experimentada por la ciudad en las últimas anualidades. Podríamos hablar incluso de que puede ser más de una década, en tanto eso se viene acumulando. Y el tema de la demografía: una ciudad que ya se está densificando en altura. Entonces, son más personas, más vehículos y más actividad; son más variables” (CABRERA, G. Entrevista, 2018)

No que diz respeito aos fatores de emissão de combustíveis para uso industrial, que representam o outro 20% das emissões de PM_{2.5}, a informação do inventário de emissões atmosféricas é a seguinte:

a procura energética industrial ha ido avanzado hacia la utilización del gas natural como principal fuente de energía (58,8%), teniendo como principales usuarios al sector residencial e industrial. Sin embargo, el consumo de carbón mineral es todavía significativo en los procesos productivos de algunas empresas (37,4%), la mayoría de la industria. (PIGECA, 2017, p.55)

Em resumo, até aqui, nos últimos anos, em Medellín tem surgido uma problemática ambiental a partir do aumento na poluição do ar pela acumulação de perigosas partículas de material (PM_{2.5}), geradas principalmente pelas emissões provenientes dos meios de transporte (80%) e, em menor medida, da produção industrial e o setor serviços (20%).

Segundo a equação: risco = ameaça + vulnerabilidade, o PM_{2.5} constitui um perigo latente, e sua acumulação no ar através do tempo representa uma importante ameaça antrópico-

contaminante para o meio ambiente, o espaço construído e para a saúde pública dos habitantes desta área metropolitana.

Este processo de gestão estratégica da qualidade do ar no período 1994-2011 criou as condições para a identificação da ameaça relacionada com a problemática ambiental no vale de Aburrá a partir da poluição do ar. Entretanto, a dinâmica de gestão estratégica e participativa da qualidade do ar na década de 2010 estabelece as condições para a mitigação da vulnerabilidade, o qual será analisado no apartado seguinte.

4.2 A MITIGAÇÃO DA VULNERABILIDADE A PARTIR DA DINÂMICA DE GESTÃO DA QUALIDADE DO AR

A seguir, se analisará a dinâmica de mitigação da vulnerabilidade da sociedade do vale de Aburrá, a partir do processo de gestão estratégica e participativa da qualidade do ar na década de 2010.

4.2.1 O processo de gestão estratégica e participativa da qualidade do ar no vale de Aburrá

Segundo a equação: $\text{Gestão do Risco} = (\text{Ameaça} \times \text{Prevenção}) (\text{Vulnerabilidade} \times \text{Mitigação})$; o processo de gestão estratégica da qualidade do ar no período 1994-2011, e da gestão estratégica e participativa da qualidade do ar na década de 2010, constitui uma dinâmica de mitigação da vulnerabilidade da sociedade, frente à ameaça relacionada com a poluição do ar na área metropolitana do vale de Aburrá no final da década de 2010.

Na continuação, será analisado o período de gestão estratégica e participativa da qualidade do ar na década de 2010, no vale de Aburrá, a partir da dinâmica de mitigação, como as ações dirigidas a reduzir a vulnerabilidade, definida como a propensão da sociedade desta área metropolitana, que a predispõem a sofrer danos e/ou perdas frente a um evento físico externo relacionado com a poluição atmosférica.

Na década de 2010, inicia-se efetivamente um processo de gestão estratégica e participativa da qualidade do ar, desde uma AMVA fortalecida, com planos formulados no período anterior, e com a implementação do SIATA para a geração de informação para a tomada de decisões, o que fez com que desde 2015 se começaram a identificar diferentes eventos relacionados com a poluição atmosférica pela alta concentração de $\text{PM}_{2.5}$ na região. Neste sentido a AMVA contratou, em 2015, a UPB para atualizar o POECA, que tinha sido formulado em 2010, cujo objetivo é proteger a saúde da população frente a cenários de poluição

atmosférica que excedam os níveis de contaminação em tempos estabelecidos, como apresenta a Tabela 1.

Tabela 1 – Concentrações diárias de PM_{2.5} por níveis

Contaminante*	Tiempo de Exposición	Concentraciones ($\mu\text{g}/\text{m}^3$) para los niveles Normal, Prevención, Alerta y Emergencia				
		Nivel I		Nivel II	Nivel III	Nivel IV
		Buena	Aceptable	Prevención	Alerta	Emergencia
		Verde	Amarillo	Naranja	Rojo	Púrpura
PM _{2.5}	24 horas	0 - 12	13 - 37	38 - 55	56 - 150	≥ 151

Fonte: POECA (2018, p.7).

No começo de 2016, especificamente no mês de março, a partir da informação gerada pelo SIATA, funcionários da AMVA identificaram alterações nas medições diárias do ar. Como indica **Gloria Ramírez** (2019) servidora da AMVA:

“marzo de 2016 fue muy significativo porque hubo una condición climatológica externa asociada al Fenómeno del Niño que produjo una condición en el valle de Aburrá muy negativa para la dispersión de contaminantes. Entonces estábamos produciendo muchos contaminantes y no estaban saliendo de ahí porque teníamos permanentemente una capa de nubes en el valle” (RAMÍREZ, G. Entrevista, 2019).

Em 11 de março de 2016, os níveis de concentração de PM_{2.5} chegaram a 127 microgramas/m³, atingindo o Nível III, vermelho (Figura 51). Em vista disso, as autoridades competentes, as prefeituras dos 10 municípios da região metropolitana e a AMVA ativaram o POECA, que contempla diferentes medidas extraordinárias que buscam reduzir os níveis de emissão aplicável enquanto dura o episódio de poluição do ar, como restrição à mobilidade, à produção industrial, à prática de esportes ou atividades ao ar livre, entre outras. As medidas tomadas nesse momento compreendiam:

1. Aplicar la medida del Día sin carro y sin moto (...).
2. Restringir el uso de vehículos oficiales de la Alcaldía de Medellín (...).
3. Restringir la circulación de volquetas (...).
4. El sistema metro, incluye cable, metro y tranvía, será gratuito (...).
5. (...) suspender las actividades físicas y recreativas al aire libre (...).
6. Suspender las ciclovías (...) para desestimular la práctica de actividades físicas al aire libre.
7. (...) estructurar (...) un plan estratégico a corto plazo para disminuir los factores contaminantes por fuentes fijas (industrias).
8. (...) operativos de control de las emisiones de fuentes móviles.
9. Recomendar a las empresas: promover acciones como el teletrabajo, cambio de horarios de ingreso y salida de sus empleados (...). (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, 2018)

Figura 51 – Panorâmica de Medellín com a atmosfera contaminada



Fonte: El Espectador (2019)

Para a AMVA, esta contingência atmosférica foi: “un llamado de atención hacia la importancia de fortalecer la gestión de la calidad del aire, alinear los esfuerzos de todos los sectores en torno a este tema y reforzar las acciones correspondientes a cada actor” (PIGECA, 2017, p.14 - Anexo 1).

Para os habitantes de Medellín, se configurou em 2016 um cenário no qual a sociedade em geral, e a organizada em particular, teve conhecimento de alguns fatos que lhes permitiram refletir sobre a magnitude da problemática ambiental relacionada com a qualidade do ar, o que impulsionou algumas universidades, grupos de pesquisa e algumas ONG sociais relacionadas com o tema a se manifestarem sobre o problema. Da mesma forma, alguns sujeitos coletivos, como *La Ciudad Verde* e *Ciudadanos por el Aire*, sobre os quais se aprofundará adiante, iniciaram um processo de mobilização social para chamar a atenção da sociedade. Segundo o ativista de *Ciudadanos por el Aire* **Daniel Suárez** (2018):

“en la parte administrativa ya había mucha información pero no era abierta, y lo que hizo el SIATA fue abrir esa información y decirle a la ciudadanía que había un problema de calidad del aire. Ahí fue creciendo ese asunto y así generamos que al siguiente año hubiera más acciones” (SUÁREZ, D. Entrevista, 2018).

O vereador **Daniel Carvalho** (2018), que também pertence ao coletivo *La Ciudad Verde*, analisa que:

“había conciencia del problema, sin embargo no había tenido tanto impacto mediático porque no se habían tomado medidas muy publicitadas, muy contundentes. Entonces sí había habido gente que hablaba del problema, que lo conocíamos un poco mejor, pero no se había hecho tan mediático el tema, pues yo pienso que una de las soluciones para resolver un problema es hacerlo mediático, un problema cómo estos: público” (CARVALHO, D. Entrevista, 2018).

Segundo a AMVA: “esta problemática ha recibido un creciente reconocimiento, en la medida que se cuenta con mayor información y una mayor percepción del riesgo por parte de la ciudadanía, dando lugar a distintas respuestas en términos de políticas, programas y acciones” (PIGECA, 2017, p.161). Afirma o vereador **Daniel Carvalho** (2018):

“empezamos a medir, y empezamos a abrir los datos para que la ciudadanía también estuviera al tanto. Es decir, no es que el problema sea nuevo, es que antes no sabíamos. Yo lo comparo con una enfermedad. No habíamos ido al médico, ya fuimos, nos hicimos los exámenes y ahora sabemos que estamos enfermos, y qué tanto” (CARVALHO, D. Entrevista, 2018).

Segundo a entrevista com o ativista **Daniel Suárez** (2018), neste contexto começou uma dinâmica de mobilização ao redor da qualidade do ar no vale de Aburrá, entre o que destaca práticas políticas relacionadas com a realização do *1º Foro Mundial de Ciudades Bajas en Carbono*, realizado pela plataforma internacional *Low Carbon City*, assim como a intervenção no espaço público das esculturas do reconhecido maestro Fernando Botero.

“en el 2016 algunas personas comenzamos a movilizarnos, a preguntar qué estaba pasando y a exigir unas acciones o rutas de acciones para mejorar la calidad del aire. Eso venía acompañado de aspectos simbólicos, específicamente con algo que iba a realizarse ese año, el foro de Low Carbon City (Ciudades bajas en Carbono). De ahí comenzamos a hacer acciones simbólicas, una de ellas en la Plaza Botero, donde se le pusieron unos tapabocas blancos a las obras del maestro que generó un impacto en Medellín, a nivel nacional y también en medios internacionales” (SUÁREZ, D. Entrevista, 2018).

Em 8 de abril de 2016, as esculturas do reconhecido artista Fernando Botero, localizadas na praça Botero, no centro da cidade, foram tomadas por grupos de ativistas ambientais como *Ciudadanos por el Aire* y *La Ciudad Verde*, através de máscaras sobre as esculturas como se pode observar na Figura 52. Com isto procuravam forçar as autoridades competentes a tomar decisões radicais, assim como à sociedade para que também empreendesse ações cotidianas que contribuíssem a melhorar a qualidade do ar.

Figura 52 – Escultura ocupada na praça Botero



Fonte: Semana (2016)

Um dos outros ativistas que liderou esta mobilização, **Carlos Cadena** (2018), do coletivo *La Ciudad Verde*, destaca:

“el rol de esos arreglos de gobernanza informales tan poderosos que involucran a la ciudadanía organizada que lograron en el primer trimestre del 2016, que esa primera crisis terminara siendo una crisis masivamente multiplicada en los medios de comunicación, porque a través de una acción artística específica en la plaza de las esculturas del Museo de Antioquia, se logró que todos los medios de comunicación señalaran la situación, que durante varias semanas los gobiernos que nos representan habían decidido ignorar. Entonces ahí hay una cosa muy importante, fue un punto de quiebre para nuestra situación y nuestro caso” (CADENA, C. Entrevista, 2018)

Dessa forma, o professor **Gustavo Cabrera** (2018), da *Universidad de Antioquia*, faz ênfase na necessidade de, além de fazer públicos estes temas, de manter-lhes na agenda:

“si de esos temas no se sigue hablando la gente en general piensa que el problema se ha solucionado y eso es un error. Entonces, uno queda comprometido, obligado, a mantener presión sobre los actores de la gestión pública para que esta problemática se mantenga en agenda, en pauta de los medios de comunicación” (CABRERA, G. Entrevista, 2018).

Entre 10 e 12 de outubro de 2016, foi realizado em Medellín o *1º Foro Mundial de Ciudades Bajas en Carbono*, pela plataforma internacional *Low Carbon City*, que contou nesta cidade com a colaboração do coletivo *La Ciudad Verde*. No evento, participaram mais de 3 mil pessoas de 33 países, e 134 panelistas nacionais e internacionais, sob o lema *creando soluciones colectivas*. Segundo *Low Carbon City* (2019), em seu site:

las ciudades generan entre el 60 y el 80% del consumo de energía y aproximadamente el 70% de las emisiones mundiales de GEI. Sin embargo solo ocupan el 3% de la superficie terrestre. Por lo tanto, las principales soluciones para enfrentar el cambio climático deberían provenir de las ciudades.

Como visto no Capítulo 1, em nível internacional, o ano 2015 foi muito importante com relação à mudança climática com a adoção por parte da Assembleia Geral da ONU de Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável no qual se adotam 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para atingir a 2030, assim como a realização da Convenção Marco das Nações Unidas sobre Mudança Climática na qual se aprovou o Acordo de Paris para enfrentar a mudança climática. Neste sentido, a plataforma *Low Carbon City* surgiu em 2015, definida como uma mobilização social para a construção coletiva de cidades baixas em carbono, através de estratégias de sensibilização, formação e promoção de inovações urbanas.

Em 2016, estas ações coletivas, entre outras, permitiram uma tomada de consciência em torno da qualidade do ar, que como visto até aqui era um tema de interesse novo em geral para a sociedade do vale de Aburrá. Assim, em 2017, a dinâmica de mobilização sobre o tema continuou e se empreenderam outras ações neste sentido. Daniel Suárez relatou, como desde *Ciudadanos por el Aire*, um sujeito coletivo, em colaboração com outros cidadãos, sujeitos individuais, empreenderam uma *Acción Popular* contra a AMVA e a *Alcaldía de Medellín*, a qual busca proteger: “los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la salud, a la salubridad pública y a los ‘equilibrios ecosistémicos’”.

A ação popular está contemplada na Constituição de 1991, no art. 88: “para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza”. Segundo o relato de **Daniel Suárez** (2018):

“desde la parte jurídica estábamos preparando una Acción Popular y ya la íbamos a radicar cuando nos dimos cuenta que ya estaba en proceso otra Acción Popular, para evitar que la ciudad tenga una contaminación de la calidad del aire por encima de los puntos en los que son considerados que afectan la salud de las personas, entonces lo que hicimos fue que nos agregamos como co-adyudante y le hicimos seguimiento” (SUÁREZ, D. Entrevista, 2018).

A ação popular é contra da AMVA e a Secretaria de Mobilidade da Alcaldía de Medellín por:

la vulneración y puesta en peligro al derecho a gozar de un medio ambiente sano por la contaminación del recurso atmosférico del Área Metropolitana del Valle de Aburrá

especialmente en la ciudad de Medellín, en conexidad con el derecho a la vida y a la salud; la salubridad pública; y a los equilibrios ecosistémicos (QUINTERO; MESA, 2017, p.1).

Segundo o relato do ativista **Daniel Suárez** (2018):

La respuesta por parte de las autoridades judiciales tardó un año, llegó justo en plena contingencia, en abril de este año (2018) cuando se le notificó al AMVA y a la Alcaldía de Medellín que tenían una Medida Cautelar por las afectaciones del aire” (SUÁREZ, D. Entrevista, 2018).

Na decisão do judiciário, o Tribunal Administrativo de Antioquia estabelece que a informação aportada na demanda acionada por estes sujeitos:

da cuenta de la vulneración a los derechos colectivos al goce de un medio ambiente sano y a la seguridad y salubridad pública de la población del Municipio y del AMVA, originada en la contaminación que se manifiesta en distintas épocas del año, en las que en algunas ocasiones la calidad del aire es dañina para la salud, aunado al hecho que muchas estaciones reportan niveles rojo. Asimismo, evidenció una correlación entre la calidad del aire de la ciudad y las enfermedades respiratorias, por lo que también encontró vulnerado el derecho a la salud (COLOMBIA. Consejo de Estado, 2019, p.18)

Em resumo, o que busca esta ação popular é obrigar à AMVA e à *Alcaldía de Medellín* a garantir que, em nenhum dia do ano, nenhuma das estações de monitoramento do ar supere a cor amarela, passado a laranja, a vermelha como já tem acontecido, e muito menos a púrpura (Figura 53). Nessa direção, em 2018, o Tribunal Administrativo de Antioquia decretou medidas cautelares que visam proteger preventivamente os direitos e interesses coletivos dos habitantes do vale de Aburrá. Estas medidas cautelares consistem em que as entidades acionadas, a *Alcaldía de Medellín* e a AMVA:

efectúen monitoreo constante de la calidad del aire de los diferentes Municipios del Valle de Aburrá con el fin de adoptar las medidas preventivas que estimen necesarias para evitar que, en ninguna época del año, lleguen a niveles que excedan el color amarillo (moderado) y, que en caso de sobrepasar dicho nivel, adopten medidas de mitigación de los efectos perjudiciales y de restauración al nivel amarillo; e informen a los ciudadanos sobre la calidad del aire, en redes sociales y en la página web oficial de cada una de las entidades. (COLOMBIA. Consejo de Estado, 2019, p.2)

Estas medidas cautelares impostas em 2018 pelo Tribunal Administrativo de Antioquia, em 2019 ainda não tinham sido satisfatoriamente adotadas por estas entidades e, nesse sentido, foram ratificadas pela *Sala de lo Contencioso Administrativo do Consejo de Estado* em julho de 2019, porque, entre outras coisas:

Em março de 2017, a AMVA, segundo a informação do SIATA, ativou o POECA, com medidas similares às tomadas em 2016, encaminhadas, em sua maioria, a restringir a mobilidade principalmente, a produção industrial, a prática de esportes ou atividades ao ar livre, entre outras. Estas medidas tomadas a partir do POECA também afetaram o capital, em suas diferentes formas: industrial, comercial, financeiro, entre outros.

Em vista disso, diferentes uniões de empresários, especialmente os relacionados com o comércio, têm se manifestado contra tais medidas. Segundo o representante da *Federación Nacional de Comerciantes* (Fenalco), que agrupa o setor comércio e serviços: “lo único que se hace con estas medidas restrictivas es afectar la productividad y competitividad del área metropolitana de Medellín porque además hay mucha gente que trabaja con sus carros y motos”. (PORTAFOLIO, 2017).

A servidora da AMVA **Gloria Ramírez** (2019) reconhece:

“el sector transporte ha sido el más perjudicado por las medidas, porque nosotros en los períodos de contingencia atmosférica siempre trabajamos con el pareto, los que más contaminan, el sector transporte, casi el 80% de la contaminación la proporcionan ellos. Entonces ellos sí reaccionan. Ellos han manifestado pérdidas económicas muy altas en los períodos de contingencia atmosférica asociado a las restricciones en movilidad. Lo ha manifestado Fenalco, y con más fuerza el transporte de carga” (RAMÍREZ, G. Entrevista, 2019).

Frente a estas medidas tomadas pela AMVA e a *Alcaldía de Medellín*, o setor privado tem aproveitado sua relação com a classe política para pressionar a suspensão, em alguns casos, de algumas medidas, como efetivamente tem acontecido. Esta proximidade na relação entre o Estado e o capital é destacada pelo ativista de *La Ciudad Verde* **Daniel Suárez** (2018):

“en la anterior contingencia (outubro-novembro de 2017) llegaron rumores que por presión de los comerciantes el alcalde levantó la medida antes de lo previsto, y lo mismo sucedió este año (fevereiro-abril de 2018). El alcalde ante la presión de las empresas inmediatamente genera un cambio en el discurso. Se nota la fuerte vinculación de las decisiones que se toman en estos momentos de crisis con las decisiones que se toman desde los gremios económicos. Entonces creo que se ha manejado desde un aspecto más político, que desde una problemática de saúde que afecta a los habitantes de Medellín” (SUÁREZ, D. Entrevista, 2018).

Para o professor da Universidad de Antioquia, **Gustavo Cabrera** (2018):

“Fenalco, agremiando a los comerciantes de motocicletas, de insumos y servicios para automotores, etc., no ha ido más allá de firmar o solidarizarse con una respuesta al asunto. Asisten a foros, dicen que están comprometidos con la economía verde, con el medio ambiente, pero hasta ahora no se ha visto una respuesta que vaya más allá. Lo que le quiero enfatizar es que aunque las palabras pueden parecer bien intencionadas, las acciones no necesariamente corresponden con ellas. No se ha dejado de vender ni una sola motocicleta, ni un solo vehículo de cuatro o más ruedas, ni se ha facilitado que la restricción vehicular sea por ejemplo más amplia en horas

o en días. Los primeros que hacen una crítica a eso son los agremiados en Fenalco, que es el primer vocero en reclamar” (CABRERA, G. Entrevista, 2018).

Para a subdiretora Ambiental da AMVA, **María del Pilar Restrepo** (2019), os grupos econômicos têm ganhado consciência ao redor do problema de contaminação ambiental:

en el 2016 fue tan difícil la contingencia que generó un pánico: la gente se empezó a ir de la ciudad, y los turistas no venían. Entonces este año (febrero-abril 2019) nos decían: es mejor que se tomen las medidas para que el aire esté bien, y la gente entienda que hay unas medidas pero que es para cuidar el aire. En estos 4 años los gremios han venido entendiendo (RESTREPO, 2019).

Do Estado, o vereador **Daniel Carvalho** (2018) afirma, no mesmo sentido, que a subdiretora Ambiental da AMVA, com relação às indústrias:

“creo que no todas están en capacidad de adaptarse a unas normas cada vez más rigurosas. Y eso en parte ha sido, entre otras, una de las causas de expulsión de la industria de los centros urbanos. Hay industrias que son contaminantes y no siempre tienen la capacidad de hacer toda la actualización tecnológica, que se puede, mas es costoso. Pero en general digamos que desde las industrias de la ciudad ha habido una comprensión también del tema, han suscrito algunos compromisos voluntarios, y también a AMVA ha estado mucho más pendiente para controlarlas” (CARVALHO, D. Entrevista, 2018).

Entretanto, quanto à gestão estratégica e participativa da qualidade do ar, a ação mais destacada do Estado neste período foi a atualização do *Plan de Descontaminación del Aire en la Región Metropolitana del Valle de Aburra*, formulado em 2011, por meio da formulação do *Plan Integral de Gestión de la Calidad del Aire del Valle de Aburrá* (PIGECA)

4.2.1.1 Plan Integral de Gestión de la Calidad del Aire del Valle de Aburrá (PIGECA)

Em 2016, na recém-nomeada direção da AMVA para o período 2016-2019, com Eugenio Prieto, se tomou a decisão de formular o *Plan Integral de Gestión de la Calidad del Aire del Valle de Aburrá* (PIGECA) entre 2016 e 2017, com a colaboração do *Clean Air Institute (CAI) dos Estados Unidos e da Universidad Pontificia Bolivariana (UPB)*:

La contaminación del aire es uno de los mayores riesgos ambientales a la salud pública en el Valle de Aburrá. Por esta razón, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá se ha propuesto actualizar el Plan de Descontaminación del aire del Valle de Aburrá (ahora PIGECA) a partir de los recientes instrumentos de gestión, y reafirmar el Pacto por la Calidad del Aire alineando a éste, los acuerdos de voluntades sectoriales y otros instrumentos de política (PIGECA, 2017, p.14. Anexo 1).

O PIGECA (2017) é um plano formulado até o ano 2030, com base no *Inventario de Emisiones Atmosféricas*, que traz uma descrição dos objetivos, das metas, eixos estratégicos e

linhas de ação. O objetivo é melhorar progressivamente a qualidade do ar do vale de Aburrá, para salvaguardar a saúde pública e proteger o ambiente, bem como elevar o bem-estar social e propiciar um desenvolvimento metropolitano sustentável. As metas se dividem em metas de qualidade do ar e de redução de emissões. A estrutura do PIGECA tem 5 eixos transversais e 10 eixos temáticos. O PIGECA traz, ainda, Medidas prioritárias para a redução de emissões. E, para encerrar, traz uma Estimación do impacto do plano. O POECA, formulado no 2016, foi incluso no PIGECA. Segundo o relato da servidora pública da AMVA, **Gloria Ramírez** (2019), esta atualização:

“la trabajamos de la mano con la ciudadanía, representada en sector industrial, transporte, veedurías, ONG, colectivos ambientales. Hicimos mesas de trabajo, lluvia de ideas, abrimos portales para que la gente hiciera propuestas, llamamos a los expertos, y con todo ese trabajo, recogido durante 2 años, surge el PIGECA, una construcción colectiva, o sea es la mayor muestra de gobernanza para manejar un problema donde había múltiples factores, y donde múltiples actores tenían que participar” (RAMÍREZ, G. Entrevista, 2019).

Segundo o Anexo 1 - Procesos de Participação do PIGECA (PIGECA, 2017, p.5):

era necesario generar nuevos espacios de participación que permitieran incluir a más interesados y comprometidos en la descontaminación del recurso aire, e involucrarlos en acciones y procesos que permitan el logro de una meta común planteada bajo escenarios de corto, mediano y largo plazo.

Em efeito, o ano 2017, segundo o relato do ativista **Daniel Suárez** (2018), para a sociedade civil:

“Fue muy importante porque no solamente hicimos más acciones simbólicas, sino que aumentó el número de personas preocupadas por la situación y ayudó a que se pudiera incidir mucho en las políticas públicas. Justo en esa época empezaron a moldearse algunos documentos como el POECA y el PIGECA, y nosotros comenzamos a hacer seguimiento a esos dos documentos. Todo eso se logró fortalecer por la movilización ciudadana y por tener mayor participación, hubo debates en el Concejo de Medellín, hubo mucha incidencia a nivel nacional y se logró crear la Mesa por la Calidad del Aire, donde participábamos colectivos, AMVA y Ministerio de Medio Ambiente. De ahí salió mucha de la información que está incluida en ese PIGECA y que tiene en cuenta a la voz ciudadana” (SUÁREZ, D. Entrevista, 2018).

Outrossim, o objetivo da participação no processo de formulação do PIGECA foi: “identificar elementos clave para la actualización del Plan, mediante la implementación de espacios que permitan la vinculación de la comunidad en general del Valle de Aburrá através de: reuniones, talleres, ponencias, ferias, interacción virtual, entre otros”. O Anexo 1 - Procesos de Participação do PIGECA (PIGECA, 2017, p.7) apresenta as atividades e resultados de: 1) resultados de participação e construção coletiva, 2) mesas de trabalho setoriais, 3) mesas de

trabalho para revisão de medidas setoriais propostas no PIGECA, 4) Oficina internacional de especialistas em planos e ações de melhora da qualidade do ar, e 5) conclusões.

Evidencia-se, segundo o PIGECA (2017, p.185), que uma das fontes principais na formulação do plano foi: “un amplio proceso de consulta y planeación participativa, en el cual estuvieron involucrados múltiples actores del sector privado, sociedad civil y academia, además de entidades gubernamentales locales, metropolitanas y nacionales”. **Gloria Ramírez** (2019) destaca a liderança da direção da AMVA:

“el director Eugenio Prieto cree en la participación ciudadana, es demasiado democrático. Uno dice ‘demasiado democrático’ porque nosotros no podemos sacar nada hasta que todo el mundo haya opinado” (RAMÍREZ, G. Entrevista, 2019).

O PIGECA retoma o *Pacto por la Calidad del Aire* assinado em 2007, como a evidência do compromisso, por parte dos diferentes atores, para atingir o objetivo do PIGECA. Segundo este pacto, o propósito é: “mejorar progresivamente la calidad del aire del Área Metropolitana del Valle de Aburrá para salvaguardar la salud pública y proteger el ambiente, así como para elevar el bienestar social y propiciar un desarrollo metropolitano sostenible” (AMVA, 2019). Neste sentido, este pacto foi reassinado em 2017 pelas entidades de governo municipal, metropolitano, departamental e nacional, os representantes do setor privado, assim como a sociedade organizada, especialmente as universidades, e os coletivos, como *La Ciudad Verde e Ciudadanos por el aire*.

para concretar tal aspiración colectiva, ética y política, los firmantes de este pacto nos comprometemos a implementar las acciones personales, comunitarias, sociales, institucionales, empresariales, municipales, departamentales y nacionales, desarrolladas en detalle en el Plan Integral de Gestión de la Calidad del Aire (AMVA, 2019).

O POECA, que foi incluso no PIGECA em fevereiro de 2018, foi atualizado novamente, por meio do qual se estabeleceram os papéis e atividades dos atores envolvidos em sua execução, para prevenir os efeitos adversos ao ambiente e à saúde da população pela emissão e exposição a altos níveis de poluição do ar. Em síntese, quanto à gestão estratégica e participativa da qualidade do ar e à mitigação da vulnerabilidade da sociedade do vale de Aburrá, para o entrevistado **Daniel Carvalho** (2018):

“ha sido un avance lo que ha pasado en los últimos años. Realmente tenemos la mejor red de monitoreo de la calidad del aire del país (SIATA), tenemos a diferencia de otras ciudades un protocolo (POECA) de cómo actuar en esas situaciones de emergencia, no es improvisado, y finalmente tenemos un plan (PIGECA) a 10 – 15 años de cómo

vamos a enfrentar el problema, y todo eso es muy reciente, entonces creo que estamos avanzando bien” (CARVALHO, D. Entrevista, 2018).

O ativista **Daniel Suárez** (2018) reconhecia, para o ano 2018, os avanços na forma como o Estado, especialmente a AMVA, tinha feito a gestão do risco em relação aos anos anteriores:

“a partir de la presión ciudadana, de un mayor conocimiento y de un participante muy importante que ha sido el SIATA, se logró, digamos que de alguna forma, recibir la contingencia ambiental con más conocimiento, y con una mayor antelación para saber cuando declarar las alertas, cómo hacerlo. Entonces yo creo que en este 2018 se recibió la contingencia de una mejor forma, pero nos estamos quedando ahí, en la contingencia, y no en cómo evitarla” (SUÁREZ, D. Entrevista, 2018).

Neste mesmo sentido, segundo a entrevista com o professor **Gustavo Cabrera** (2018) a gestão do risco neste caso se concentra na contingência, segundo a definição no Capítulo 1, como produto que faz referência ao evento consumado. Desta forma, a problemática de poluição atmosférica no vale de Aburrá não é assumida como processo, quer dizer, como uma dinâmica de formação das condições de ameaça:

“el fenómeno es gestionado como una crisis. Eso no es lo que debería hacerse pues es una respuesta puntual, inmediatista y transitoria. El juego del decisor político, en este caso del alcalde, es que cuando llegue la contingencia, la enfrentamos, mas no paramos la ciudad. Pero yo creo que tiene que haber algún momento de quiebre donde alguien tome decisiones radicales” (CABRERA, G. Entrevista, 2018).

Como visto até aqui, se confirma a segunda parte da hipótese conforme a qual, no vale de Aburrá, se desenvolve um processo de gestão do risco associado à poluição atmosférica, dividido em duas etapas: primeiro, com a gestão estratégica da qualidade do ar no período 1994-2011; e segundo, com a gestão estratégica e participativa da qualidade do ar na década de 2010, especialmente com o *Plan Integral de Gestión de la Calidad del Aire del Valle de Aburrá* (PIGECA). Este processo constitui uma dinâmica de mitigação da vulnerabilidade da sociedade frente à ameaça relacionada com a poluição do ar nesta área metropolitana no final da década de 2010.

4.3 A FORMAÇÃO DA SOCIEDADE URBANA DE RISCO NO VALE DE ABURRÁ

Segundo a equação: risco = ameaça + vulnerabilidade, é possível definir o vale de Aburrá no final da década de 2010 como uma sociedade urbana de risco, um tipo de sociedade organizada ao redor do modo de produção capitalista, determinada pelo processo de produção industrial, e nesse mesmo sentido pela dinâmica de urbanização. Nesta sociedade, as ameaças

relacionadas com a problemática ambiental a partir do aumento na poluição do ar pela acumulação de perigosas partículas de material (PM_{2,5}), têm sua origem em processos relacionados com a industrialização (20% das emissões), e, mesmo assim, são determinadas pelos processos da urbanização, como a mobilidade (80% das emissões). Entretanto, a vulnerabilidade desta sociedade está relacionada ao processo de gestão do risco associado à poluição atmosférica desenvolvido pela AMVA, desde 1994 até a atualidade.

Segundo a equação: gestão do risco = (Ameaça x Prevenção) (Vulnerabilidade x Mitigação), a mitigação da vulnerabilidade constitui uma fonte de colaboração entre as pessoas, e nesse sentido um campo de ação política na sociedade urbana de risco.

A análise dialética propõe a superação da contradição, como síntese das múltiplas determinações precedentes do fenômeno, que permite ao conhecimento captar novamente o conteúdo da contradição, e superar lhe.

Portanto, se configura a síntese segundo a qual o processo de mitigação, definida como as ações dirigidas a reduzir a vulnerabilidade da sociedade urbana de risco frente à ameaça relacionada com a poluição atmosférica da área metropolitana do vale de Aburrá no final da década de 2010, está relacionada com a dinâmica de construção do direito à cidade, construído através de diferentes práticas políticas pelos sujeitos individuais e coletivos, principalmente pelos ativismos ambientais urbanos.

4.3.1 A construção do direito à cidade na sociedade urbana de risco por parte dos ativismos ambientais urbanos

O direito à cidade, que faz referência a um espaço político para a sociedade urbana num regime democrático, como é o caso colombiano, é exercido desde os espaços institucionais abertos nas últimas décadas, assim como nos cenários abertos pela mesma sociedade. Neste sentido, precisamente, segundo Velásquez (2011, p.178):

La tendencia que se comienza a observar en Colombia es el uso de vías no institucionales de interlocución entre la población y las autoridades públicas. Por tales debe entenderse las formas de relación entre los ciudadanos y las autoridades locales que no están reguladas por normas del derecho positivo y que obedecen más a la iniciativa, bien del gobierno local, bien de la población, a propósito de asuntos muy específicos de interés de alguno de ellos.

Entre estas novas formas de relação estão a mobilização a partir de alianças entre sujeitos individuais e organizações para resolver problemas compartilhados através da relação com as diferentes entidades do Estado, assim com novos cenários abertos pelo executivo, o legislativo e até por entidades de controle, para tratar temas de interesse específicos fora dos

canais estabelecidos institucionalmente, como por exemplo, as mesas de trabalho. Como reconhece o membro de um cenário da democracia representativa na atualidade, o vereador de **Medellín Daniel Carvalho** (2018):

“hay una cantidad de instancias de participación ciudadana que son buenas, a lo cual se le suma en los últimos 10 años, y gracias en parte a las redes sociales, los colectivos ciudadanos que incluso tienen mucha más visibilidad a veces que los propios representantes elegidos democráticamente” (CARVALHO, D. Entrevista, 2018).

No vale de Aburrá, no século XXI, têm surgido novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade, em função da problemática ambiental ao redor da poluição do ar, entre as quais se destacam as práticas políticas tanto de sujeitos individuais como coletivos, e dentro destes, entre os relacionados com formas de organização do século XX, como as organizações sociais e comunitárias, assim como os grupos de pesquisa associados a universidades, tanto privadas como públicas. Neste sentido, comenta **Carlos Cadena** (2018), coordenador acadêmico do *Centro de Estudios Urbanos y Ambientales* (URBAM) da Universidade Eafit (privada):

“Las universidades han jugado un rol muy importante, se han manifestado públicamente, generando sensibilidad en las personas, y haciendo una contribución muy grande a los medios de comunicación que en últimas esos termina también ubicando estos temas en la agenda pública” (CADENA, C. Entrevista, 2018).

No mesmo sentido, aponta o professor **Gustavo Cabrera** (2018), da *Facultad Nacional de Salud Pública da Universidad de Antioquia* (pública):

“la sociedad civil es fundamental en el mundo moderno. Esto no es únicamente de actores estatales y de actores de la producción o actores comerciales. Aquí también ha habido unos grupos de activistas del ambiente y de otra naturaleza que juntaron fuerzas y se expresaron muy radicalmente por el tema de la calidad del aire” (CABRERA, G. Entrevista, 2018).

Precisamente, entre os exemplos citados por Velásquez (2011, p.179), na Colômbia se destacam:

iniciativas cidadanas em diversas cidades e regiões do país em torno a los problemas ambientais. Este es uno de los ámbitos que mayor convocatoria ha logrado últimamente en el país, gracias a la conciencia que muchas personas y organizaciones han logrado crear en el conjunto de la sociedad colombiana alrededor de la protección de aguas y bosques, de la explotación minera o del cambio climático.

Configura-se, desse modo, a nova cultura política da sociedade de risco, na qual estas formas tradicionais colaboram com as novas formas de mobilização social, como os ativismos.

O entrevistado **Daniel Suárez** (2018) é um representante de *Ciudadanos por el aire*, um grupo de ativistas em temas como o meio ambiente urbano, entre outros:

“soy comunicador y activista en diferentes aspectos de la ciudad, medio ambiente, calidad del aire, los arboles que han tenido un déficit en los últimos años, aspectos de no-violencia y de espacios de participación. Digamos que somos un grupo de amigos que nos movilizamos por diferentes problemáticas” (SUÁREZ, D. Entrevista, 2018)

Estes sujeitos individuais e coletivos se relacionam com o Estado por uma parte, através de espaços institucionais estabelecidos como a participação no processo de produção de políticas públicas, por exemplo, como na formulação do PIGECA citada acima. Assim também empreendem ações judiciais, como a mencionada no depoimento para esta tese por Daniel Suárez (2018), uma ação popular contra a *Alcaldía de Medellín* e a AMVA, para demandar pela qualidade do ar.

Segundo Velásquez (2011, p.179): “otro tipo de formas de expresión ciudadana para presionar políticas públicas por fuera de los espacios institucionales son las movilizaciones espontáneas frente a actuaciones gubernamentales que no llenan las expectativas ciudadanas”. Desta forma, cada vez ganham mais força novas formas de relacionamento como por exemplo intervenções simbólicas no espaço público. Neste sentido, se destaca a mobilização espontânea no mês de março de 2016 na praça Botero na qual, frente à poluição do ar, os coletivos *La Ciudad Verde e Ciudadanos por el aire*, entre outros cidadãos, interviram as esculturas do maestro Botero, como mostrado acima.

Este tipo de experiências, segundo Velásquez (2011, p.180), não são: “excluyentes de los canales institucionales de participación, pero plantean una nueva dinámica social y de participación que no deja de tener importancia en la vida social y política de los municipios”. Cada vez ganham mais força novas formas de relacionamento entre os sujeitos individuais, entre estes com os coletivos, e em geral da sociedade com o mesmo Estado, por exemplo, através de discussões públicas nas redes sociais do espaço virtual, como Facebook e Twitter, com grande impacto nos meios de comunicação.

Esta nova cultura política está representada através de: “nuevas lógicas de acción colectiva y una nueva energía que los propios ciudadanos se encargan de canalizar a través de dispositivos propios y no de los que constituyen la oferta estatal de participación” (VELÁSQUEZ, 2011, p.180).

Carlos Cadena (2018) descreve o panorama dos sujeitos coletivos que têm participado na busca de uma resolução da problemática ambiental ao redor da poluição do ar no vale de Aburrá, no final da década de 2010:

“uno de los buenos resultados de esta crisis es que han surgido muchos grupos, o mejor dicho, han sido muchos los ciudadanos que han querido contribuir de manera enfática, directa, no sólo en redes sociales, sino también con acciones en el territorio. Los chicos de Ciudadanos por el Aire lo han hecho muy bien, es un grupo que surgió en el intervalo entre la primera y la segunda crisis del 2016, y ha contribuido con muchas acciones artísticas y se han movilizadado de manera muy especial, han estado participando en muchos de los espacios de colaboración con el gobierno. Los amigos de Ciudades bajas en Carboneo también han hecho un trabajo muy bueno, es un poco menos activista, pero es un poco más profesionalizado, un poco más técnico con respecto a las contribuciones a los ejercicios de los gobiernos. Ellos por ejemplo han hecho contribuciones muy buenas y muy directas al PIGECA. Además del grupo al que pertenezco La Ciudad Verde. Esta MACAIA, que es una organización, pero los he visto generando espacios, ofreciendo información porque lo que ellos tienen son sensores, entonces eso también ha sido muy importante, y un complemento al SIATA. Creo que también grupos más tradicionales como Tunel Verde (arborização) empezó a contribuir y escarbar en temas de calidad del aire que tradicionalmente no era su fuerte. En resumen yo creo que ha sido eso, y ha sido bonito ver que esta tierra es fértil para el activismo ciudadano” (CADENA, C. Entrevista, 2018).

Destes grupos de ativistas, para esta tese foram entrevistados de *Ciudadanos por el Aire* o comunicador Daniel Suárez (2018), e de *La Ciudad Verde* o pesquisador Carlos Cadena (2018) e o urbanista Daniel Carvalho (2018). *La Ciudad Verde* surgiu em 2011 e é definida em seu perfil de Facebook como:

una plataforma ciudadana que promueve ciudades y regiones más sostenibles. Integramos personas y organizaciones trabajando en pro del desarrollo sostenible en sus comunidades, para compartir recursos estratégicos, trabajar en red, y sostener una sólida voz nacional.

Neste seguimento, estabelecem uma relação com o Estado e os atores políticos através do processo de produção de políticas públicas: “somos independientes; no pertenecemos a ninguna organización o partido político. Impulsamos técnicamente la creación de mejores políticas públicas en sostenibilidad, creando compromisos y haciéndole seguimiento a los actores políticos responsables”.

Desde sua criação, *La Ciudad Verde* tem realizado e estabelecido colaboração com outros coletivos em nível local, nacional e internacional, ao redor de diferentes práticas políticas com relação ao espaço urbano, como por exemplo, a firma de pactos com candidatos políticos, participação na formulação de *Planes de Desarrollo*, realização de *workshops* sobre sustentabilidade, de atos e eventos simbólicos relacionados com a bicicleta, programação semanal de espaços de conversação no espaço público sobre temas de interesse geral para a cidade (*Lunes de Ciudad*), campanhas publicitárias para promover o uso do transporte público, e a organização de eventos internacionais em colaboração com plataformas de coletivos internacionais, como o *4º Foro Mundial de la Bicicleta* em 2015, e o *1º Foro Mundial de*

Ciudades Bajas en Carbono en parceria com Low Carbon City em 2016, visto acima (EL DERECHO A NO OBEDECER, 2019).

Entretanto, *Ciudadanos por el Aire* nasceu em 2016, pontualmente com relação à problemática ambiental ao redor da poluição atmosférica. A estrutura da organização é menos definida do que a de *La Ciudad Verde*, que tem alguns integrantes que pertencem a ambos coletivos, e, de fato, cada vez atuam mais em mobilizações lideradas por *Ciudadanos por el Aire*. Este grupo não tem presença em sites ou em redes sociais, mesmo seus integrantes promovem suas mobilizações por estes meios, em alguns casos através de perfis individuais ou de coletivos relacionados com outros temas, mas que suportam ou colaboram com as ações deste grupo. Evidencia-se um surgimento espontâneo *Ciudadanos por el Aire* em relação à qualidade do ar, a partir da contingência atmosférica, no ano 2016, no vale de Aburrá, e sua organização flexível, sem nenhuma liderança definida.

Outrossim, destaca-se, com estes ativismos ambientais urbanos, como *La Ciudad Verde* e *Ciudadanos por el Aire*, a eficácia de suas ações frente as conquistas alcançadas na participação no processo de gestão estratégica e participativa da qualidade do ar no vale de Aburrá, no final da década de 2010. Isto se evidencia com a mobilização dos habitantes da área metropolitana, em nível individual e coletivo, ao redor do tema, progressivamente, desde 2016 até a atualidade. Ainda, na disposição para se relacionar com o Estado através de espaços de participação no planejamento e a gestão do desenvolvimento urbano, especificamente através da formulação do PIGECA, ou, também, a capacidade de acudir a outras instâncias, como o poder judiciário, para demandar pela qualidade do ar. E, finalmente, na colaboração com grupos de pesquisa de diferentes universidades, com ONG sociais relacionadas com o tema, além de novas formas de se organizar como plataformas de coletivos locais, nacionais e internacionais, a realização de eventos, a excussão de intervenções simbólicas no espaço público, e as novas práticas ligadas à mobilização nas redes sociais do espaço virtual.

Finalmente, o movimento de pensamento sobre a categoria de análise, o direito à cidade a partir do processo de desenvolvimento urbano em Medellín no período 1990-2015 (Capítulos 2 e 3) conclui neste capítulo, mas com relação ao todo o vale de Aburrá e especialmente ao redor da dinâmica de gestão da qualidade do ar desde 1994 até a atualidade. No próximo Capítulo, serão analisadas as contradições destes dois processos, a partir de seus destaques como das diferentes críticas que é possível fazer a estes.

CAPÍTULO 5

A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE EM MEDELLÍN E O VALE DE ABURRÁ: DO DESENVOLVIMENTO URBANO À GESTÃO DO RISCO

Neste Capítulo, se faz uma análise das contradições, por meio dos destaques daqueles aspectos que se considera que contribuem no processo de apropriação do espaço urbano por parte da sociedade em geral, bem como da crítica daquelas miragens que possibilitam a reprodução em particular do poder político e econômico, através do estudo dos processos de desenvolvimento urbano no período 1990-2015 (Capítulo 2 e 3), e de gestão do risco associado à poluição atmosférica (Capítulo 4), tanto de uma perspectiva estratégica como participativa.

Este Capítulo se divide em três partes.

5.1 Da estratégia à participação no processo de desenvolvimento urbano de Medellín

5.2 Da estratégia à participação no processo de gestão do risco associado à poluição atmosférica no vale de Aburrá

5.3 A relação entre os processos de desenvolvimento urbano de Medellín e de gestão do risco associado à poluição atmosférica no vale de Aburrá

5.1 DA ESTRATÉGIA À PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE MEDELLÍN

Como visto no Capítulo 1, na relação dialética entre o sujeito que dentro de um grupo social atua sobre a natureza, há uma produção social, o espaço, sobre o qual se desenvolvem as relações sociais. Nesse sentido, o espaço é dialeticamente produtor e produto da relação sociedade-natureza (LEFEBVRE, 2013). O espaço como produtor pode ser analisado como um sujeito, e como produto pode ser analisado como um objeto, e, nesta perspectiva, tem uma forma e um conteúdo. A forma faz referência à dominação do espaço, principalmente por parte do poder político e econômico, enquanto o conteúdo remete ao processo social de apropriação do espaço (SANTOS, 1998; SOJA, 2008).

Na modernidade, com a formação do Estado de Direito a partir das ideias liberais, começaram a surgir os direitos que conformam a categoria de cidadania, com os civis no século XVIII e os políticos no XIX, na Europa, como mediação na relação sociedade-Estado, além da nascente relação capital-trabalho a partir dos processos simultâneos de industrialização e urbanização, que se empezaram a desenvolver durante esse século em ocidente (MARSHALL, 1967; CARVALHO, 2002). Assim, apontam os direitos sociais no começo do século XX, e o

dever do Estado em relação à produção de políticas públicas para responder a estes direitos (HOWLETT et al., 2013).

Nessa direção, surgem igualmente direitos coletivos dentro do âmbito dos direitos da cidadania, como o direito à cidade (LEFEBVRE, 2011; HARVEY, 2014; BORJA, 2012), relacionado com a apropriação do espaço urbano por parte da sociedade, assim como com a obrigação do Estado de produzir políticas públicas urbanas para dominar o território, entre estas o planejamento urbano (CASTELLS, 2000; NARANJO; VILLA, 1997).

O Estado de Direito originado em ideias liberais possibilitou, também, o surgimento do modo de produção capitalista. Segundo Marx (1968), na relação capital-trabalho, emerge a contradição na relação entre a propriedade privada (domínio) dos meios de produção por parte dos capitalistas, e o caráter social (apropriação) do conjunto do processo de produção, que lhe imprime a atividade produtiva dos trabalhadores (HARVEY, 1980). Para Fleury (1994), a categoria de cidadania, como mediação nas relações entre o Estado e a sociedade capitalista, e o capital e o trabalho, está determinada por esta contradição, igualmente ao direito à cidade como mediação destas relações no espaço urbano.

Após a independência da Espanha, no início do século XIX, a Colômbia iniciou um processo de formação de um Estado em suas formas liberais, mesmo em relação com uma sociedade pré-moderna nas regiões (MELO, 2017). Em Medellín, desde o final do século XIX, na elite política e econômica se impulsionaram iniciativas relacionadas com a modernização da cidade, como por exemplo através do planejamento urbano, com a criação da *Sociedade de Mejoras Públicas* (SMP), e a formulação do primeiro plano urbano para a cidade na década de 1890, e de mais um plano na de 1910. Neste sentido, o Estado e o capital construíram uma relação relativamente fluida com a sociedade durante a primeira metade do século XX, o que permitiu adiantar mais um processo de planejamento urbano na década de 1950 (MARTIN, 2014).

Não obstante, nas décadas de 1960, 1970 e 1980 o Estado local não conseguiu responder às demandas da sociedade, nem o capital à procura do trabalho, e em virtude disso, as relações sociais foram se deteriorando entre a elite econômica e a classe política, o que se expressou na forma do espaço urbano, por meio da formação de bairros populares, produzidos por seus próprios moradores ou com a colaboração de organizações comunitárias, religiosas e, em menor medida, políticas. Estes bairros, na década de 1970, representavam a metade do espaço construído da cidade, especialmente na periferia centro e nordeste, e centro e noroeste (NARANJO; VILLA, 1997; TORRES, 2007; SANCHEZ, 2017).

As categorias analisadas no Capítulo 1, exclusão social e segregação espacial, aplicadas no estudo da história de Medellín, no Capítulo 2, contribuíram como cenário no auge do fenômeno do narcotráfico, como fonte de renda para as pessoas sem ou com baixa renda. Os grupos de narcotraficantes, em seu conflito contra o Estado, alimentaram a confrontação deste com os grupos guerrilheiros e paramilitares, e em conjunto produziram uma crise de violência na virada da década de 1980 para a de 1990, na Colômbia, principalmente em Medellín, tendo sido considerada, em 1991, “a cidade mais violenta do mundo” (SALAZAR, 2017).

Figura 54 – Panorâmica de Medellín desde a periferia



Fonte: EDU e Alcaldía de Medellín (2015, p.143)

Este contexto coincide, em nível internacional, com o surgimento de novas ideias liberais nos campos da economia e da política, que buscam ampliar o âmbito do mercado e reduzir o do Estado, e sua difusão na América Latina por parte de instituições multilaterais. De fato, ocorreu um processo na região de transição de regimes autoritários para regimes democráticos, por meio da promulgação de novas constituições. A Colômbia empreendeu, na década de 1980, um processo descentralização das funções entre os níveis nacional, departamental e municipal, e logo promulgou a Constituição de 1991, a partir da qual se abriram e se fortaleceram espaços de participação para a sociedade na produção das políticas públicas, como analisado no Capítulo 2 (VELÁSQUEZ; GONZALEZ, 2003).

As novas ideias liberais que buscavam ampliar o âmbito de ação do capital através do mercado, e para isto reduzir o âmbito de ação do Estado, promoveram a incorporação do planejamento estratégico de origem empresarial, como apontado por Harvey (1996), na produção do espaço urbano a partir do caso exemplar do *Plan Estratégico de Barcelona* (1988), que mais para frente se consolidaria como Modelo Barcelona, como descrito por Arantes (2000).

Dessa forma, a cidade que, como produto social, é um objeto que tem um valor de uso para a sociedade urbana, que a apropria como conteúdo, é concebida a partir destas ideias neoliberais, como uma mercadoria, como produto que tem uma forma espacial. Este produto, para o Estado e o capital que o dominam, tem um valor de troca político e econômico, já que, como produtora, a cidade reproduz o poder político e o poder econômico (SOUZA, 2010).

Além de conceber a cidade como um objeto, e nesse sentido como um produto social, este espaço é retomado como sujeito, isto é, como produtor das relações sociais – uma empresa. Surgem as analogias: cidade-mercadoria e cidade-empresa que norteiam a crítica ao processo de desenvolvimento urbano de Medellín, nas décadas recentes (VAINER, 2000).

Desde esta análise dialética, como produtora de relações sociais, especificamente daquelas concernentes à ação coletiva, a cidade pode ser analisada como sujeito. Segundo Gohn, os sujeitos coletivos no século XXI têm transformado as formas de mobilização social desde os cenários de representação para os de participação, e nesse sentido o espaço urbano se torna um cenário no qual se produzem novas práticas políticas. Assim surge a concepção da cidade-cenário em relação ao planejamento participativo.

Estas contradições se expressam em nível político na abertura e no fortalecimento de espaços de participação para a sociedade organizada nos processos de produção de políticas públicas, como expressão do valor de uso que tem a cidade para a sociedade. Não obstante, isto se realizou por meio de processos de governança que, ao mesmo tempo, representaram, no aspecto econômico, a possibilidade de os empresários participarem destes cenários, o que denota a representação deste espaço relacionada com o valor de troca que visa reproduzir o capital.

5.1.1 Da participação a estratégia no processo de planejamento na década de 1990

A análise do direito à cidade desde a década de 1990 em Medellín está determinada pelas contradições das relações entre a sociedade capitalista e o Estado (RESTREPO et al., 1994), entre o capital e o trabalho, assim como entre a classe política e a elite econômica (LEYVA, 2010). Estas contradições se expressam no final da década de 1980 em algumas experiências de planejamento urbano na cidade e na área metropolitana do vale de Aburrá desde o Estado, assim

como em uma importante mobilização social desde as organizações comunitárias existentes, a criação de ONG sociais, e sobretudo a articulação de suas ações em torno da cultura, em suas diferentes manifestações, o que permitiu participar, em conjunto, de todo o processo constitucional, desde a convocatória até a promulgação da Constituição de 1991.

Neste contexto, em 1990 foi criada, por parte do Estado central, a *Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana* (1990-1995), para atender a crise de violência da cidade, a qual contou com uma importante liderança de María Emma Mejía, que conseguiu promover diferentes processos, em alguns casos com recursos financeiros de entidades internacionais. Entre estes processos se destacam, com relação ao espaço urbano, o *Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales* (PRIMED), e com relação à participação tanto da sociedade organizada como do capital, os Seminários Alternativas de Futuro para Medellín.

A partir destes processos iniciados pela *Consejería*, entre outros, é possível identificar um processo de resiliência por parte da sociedade em Medellín e em Antioquia, o que vai se expressar nas diferentes ações empreendidas desde então, e na superação das outras crises que, em menor escala, têm afrontado a cidade, como a de violência novamente ao redor da *Operación Orión na comuna 13*, em 2002 (MARTIN, 2014), e a ambiental, que afronta na atualidade, pela poluição do ar identificada desde 2016.

Com a Lei 152 de 1994, os municípios devem formular *Planes de Desarrollo* para cada período do prefeito, com o qual a cidade retomou uma dinâmica de planejamento urbano que a caracterizou um século atrás, que teve resultados relativos durante a primeira metade do século XX, e que teve mais uma experiência de planejamento na década de 1950, mas que contou com poucos resultados na segunda metade. Neste sentido, os cenários de participação criados pela *Consejería*, assim como a formulação do primeiro *Plan de Desarrollo*, em 1995, permitiram em Medellín a incorporação, dentro deste plano de desenvolvimento, do discurso do planejamento estratégico trazido por parte de entidades multilaterais, especificamente através do *Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana*, 2015 (PEMAM), que foi promovido pela ONU e contou com a assessoria de consultores catalães.

A formulação do PEMAM foi liderada desde a *Alcaldía de Medellín*, que a partir da dinâmica de descentralização da Constituição de 1991 e das leis promulgadas, estava em processo de fortalecimento institucional, tendo sido amplamente apoiada pela elite econômica, representada em diferentes uniões de empresários, que nesta década de 1990 reestabeleceram paulatinamente suas relações com a classe política. Este processo de governança foi assistido por parte de alguns dos setores da sociedade organizada, que tinham participado dos espaços

abertos e fortalecido pela *Consejería*, como algumas ONG sociais e alguns grupos de pesquisa de algumas universidades públicas e privadas.

Como visto no Capítulo 1, no contexto internacional, nesta época estava em processo de formação o discurso do desenvolvimento sustentável promovido pela ONU desde 1983, com a criação da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como *Comissão Brundtland*, a qual, em 1987, entregou o informe *Nosso Futuro Comum*. Este discurso foi promovido em diferentes eventos internacionais, como a 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro (Brasil), em 1992. O desenvolvimento sustentável tenta conciliar dois aspectos contraditórios: o crescimento econômico sob o modo de produção capitalista e a sustentabilidade do meio ambiente.

Figura 55 – Panorâmica de Medellín e o vale de Aburrá



Fonte: EDU *et al.* (2012, p.37)

Este discurso foi incorporado nos processos de planejamento estratégico, como o PEMAM, que define uma visão sobre o futuro da cidade denominada Desenvolvimento sustentável e sustentado, que plantea um modelo no qual o crescimento econômico, no longo prazo, permitiria uma maior sinergia entre a equidade, a coesão social, a qualidade ambiental e a sustentabilidade. Assim, o PEMAM define um Objetivo de Cidade Metropolitana: fazer de Medellín e a área metropolitana do vale de Aburrá uma região integrada e integradora; competitiva e vinculada à economia mundial; coesa socialmente, responsável ambientalmente

e ativa culturalmente; e projetada internacionalmente; tudo isto estruturado em 5 linhas estratégicas a partir de 106 projetos a serem desenvolvidos em 2015.

Entretanto, uma parte da sociedade organizada que participou da formulação do PEMAM, como outra parte que não participou, como por exemplo algumas ONG comunitárias e outros grupos de pesquisa de algumas universidades, também participaram de outros cenários, alguns de origem estatal, como o *Concejo Municipal de Planeación* (CMP), que intervém na formulação do *Plan de Desarrollo*, cenário criado pelo *Sistema Municipal de Planeación* (SMP), e como na formulação do *Plan de Ordenamiento Territorial* (POT) de 1999.

Fez-se a abertura de outros de origem social, como a *Veeduría*, para fazer precisamente controle ao *Plan de Desarrollo* durante sua implementação, e abriram outros espaços de origem comunitário, relacionados com o território, como o *Plan Alternativo Zonal* (PAZ), que logo foi institucionalizado como os *Planes Zonales de Desarrollo* (PZD) pelo Estado, através do SMP. Tudo isto, em conjunto, dá conta de um processo de planejamento participativo de diferentes setores da sociedade organizada em nível de cidade, e as comunidades assentadas nos territórios, nos níveis de zona e de comuna.

Figura 56 – Bairro popular de Medellín



Fonte: Rodriguez (2011, p.123)

Na década de 1990, as contradições do direito à cidade em Medellín se expressam numa dinâmica de planejamento estratégico de um modelo de cidade, através do PEMAM, no qual estão representadas as ideias neoliberais de produção do espaço urbano por parte do capital, e uma parte da sociedade organizada, que participou destes cenários através de diferentes processos de governança. Estas dinâmicas de planejamento estratégico foram aproveitadas por parte desta sociedade organizada, que participou na formulação do PEMAM, como por outra parte da sociedade, através de dinâmicas de planejamento participativo, como a apropriação de espaços de participação de origem estatal para tratar temas em geral de importância para a cidade, como para abrir outros de origem social e comunitário, para tratar temas de caráter local, no nível da zona e da comuna.

5.1.2 Da estratégia à participação no processo de gestão no período 2001-2015

Para analisar o processo de desenvolvimento urbano em geral, principalmente a gestão estratégica e participativa que se estudará a seguir, é importante destacar com relação à fonte de verbas para financiar os diferentes planos, programas e projetos, uma importante contradição na administração pública de Medellín. Apesar de a cidade ter incorporado o planejamento estratégico na produção do espaço urbano na década de 1990, liderado desde o Estado, com a colaboração do capital e de entidades internacionais, assim também tem tido a capacidade de conservar e fortalecer a EPM com uma empresa 100% pública, de propriedade do município, num contexto de implementação de novas ideias liberais que visavam a redução do Estado e ampliação do âmbito de ação do capital, através principalmente da privatização de empresas públicas, a reforma número 8 das 10 que contém o Consenso de Washington.

Neste contexto, apesar das dinâmicas na década de 1990 na qual se desenvolveram diferentes processos de planejamento, tanto estratégico por parte do Estado e do capital, como participativo por parte da sociedade organizada, em alguns casos com apoio do Estado; no começo da década de 2000 os problemas relacionados com a desigualdade e a violência social ainda persistiam e nesse sentido se expressaram entre outras formas através da violência da Operación Orión numa das zonas mais desiguais socialmente da cidade em 2002, a comuna 13 no centro-oeste. Mesmo assim, contraditoriamente, na administração 2001-2003 também se desenvolveram várias ações desde o Estado que faziam parte do começo de um processo de gestão estratégica de alguns dos projetos planejados estrategicamente, sob a ideia de um modelo de cidade na década de 1990. Entre estas ações empreendidas desde o Estado se destacam a criação da *Empresa de Desarrollo Urbano* (EDU), da *Agencia de Cooperación e Inversión de*

Medellín y el Área Metropolitana (ACI) e algumas intervenções urbanas como a construção do primeiro *Metrocable*, linha K nas comunas 1 e 2 na zona nordeste.

A partir da crise de violência da Operación Orión, entre outros problemas relacionados com escândalos de corrupção do prefeito que pertencia à classe política tradicional do Partido Liberal, na sociedade de Medellín a resiliência novamente se expressou de diferentes formas. Neste sentido desde 2004 chegou ao poder da *Alcaldía de Medellín*, o movimento político *Compromiso Ciudadano*, uma nova classe política conformada em grande parte pela sociedade organizada que se tinha apropriado dos espaços de participação na década anterior, como antigos membros da *Consejería*, ONG sociais e comunitárias, grupos de pesquisa de universidades públicas e privadas, e parte da elite econômica (MACELAN, 2014).

Neste sentido o processo de gestão estratégica de um modelo de cidade começado de forma dispersa na administração 2001-2003, foi assumido com liderança por parte do prefeito 2004-2007, Sergio Fajardo, mesmo houvesse diferenças políticas com o prefeito anterior. Incluíram-se no *Plan de Desarrollo* desta administração entre outros projetos, os *Proyectos Estratégicos de Ciudad*, como por exemplo o *Proyecto Urbano Integral* (PUI), articulados ao desenvolvimento dos *Metrocables*, assim como projetos educativos que se articularam ao maior discurso desta administração (2004-2007): *Medellín, la más educada*. Na administração seguinte (2008-2011), que representou a continuidade política de *Compromiso Ciudadano*, os projetos de intervenção urbana se articularam explicitamente sob o discurso do *Urbanismo Social*, que se tinha começado a configurar implicitamente desde a administração anterior (QUINCHÍA, 2011).

Respalhada pelos projetos desenvolvidos na administração 2004-2007, continuados e complementados no período 2008-2011, em 2009 a *Alcaldía de Medellín* e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) formularam o *Modelo Medellín de Buen Gobierno y Desarrollo Social Integral* (Modelo Medellín), a partir de 6 áreas de intervenção e 4 mecanismos de gestão. Entre as áreas de intervenção, se destaca o discurso do *Urbanismo Social*, e entre os mecanismos de gestão se destacam a Comunicação Pública e Internacionalização, e a Participação Política e Social, cujas contradições serão analisadas em detalhes mais à frente.

No período seguinte 2012-2015, uma parte do Partido Liberal, diferente da que havia governado no período 2001-2003, chegou à Prefeitura, recebendo a colaboração de *Compromiso Ciudadano*, que se viu parcialmente representada na *Alcaldía de Medellín* neste período (MARTIN, 2014). Isto se evidencia, por exemplo, na persistência no *Plan de Desarrollo* desta administração do discurso do Desenvolvimento Humano Integral, incluso nos

dois planos anteriores, mas também no desaparecimento do *Urbanismo Social*, mesmo algumas das grandes intervenções urbanas desta administração se enquadrando neste discurso. Em 2015, no final do período desta administração 2012-2015, concluiu o prazo do PEMAM.

Em geral, no período 2001-2015 as contradições do direito à cidade em Medellín se expressam numa dinâmica de continuidades de diferentes processos de planejamento urbano para toda a cidade, que começaram na década de 1990, como os *Planes de Desarrollo* e os POT, bem como a retomada de processos de planejamento participativo, como o planejamento local em nível de comuna. E assim também no início de dinâmicas de gestão urbana, como desde o Estado a gestão dos diferentes *Planes de Desarrollo* de cada administração no curto prazo, os quais contaram com uma definida liderança por parte dos prefeitos e uma importante fonte de recursos financeiros, devido ao processo de descentralização e às verbas transferidas por EPM.

Aliás, a gestão dos POT de 1999, 2006 e 2014 no mediano prazo, e implicitamente a gestão estratégica dos projetos contidos no PEMAM no longo prazo, devido a que alguns dos setores que tinham formulado este plano na década de 1990 conseguiram estar representados no Estado nos períodos 2004-2007, 2008-2011 e parte de 2012-2015. Esta dinâmica de gestão estratégica foi impulsada pela classe política no poder, sobretudo a que representava a elite econômica, grande parte de ONG sociais, algumas ONG comunitárias, grupos de pesquisa de universidades privadas, e alguns grupos de pesquisa de universidades públicas.

Esta dinâmica de gestão urbana em geral, desde a sociedade organizada, se evidencia através de diferentes processos de gestão participativa de algumas iniciativas impulsadas na década de 1990, como o planejamento local e o orçamento participativo, que após algumas discontinuidades em seu desenvolvimento foram retomadas na década de 2000 e institucionalizadas logo através de, principalmente, o *Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo* (PLPP). Este processo de gestão participativa foi liderado pelos representantes de ONG comunitárias, algumas ONG sociais e alguns grupos de pesquisa de universidades públicas, também representadas na administração municipal.

Neste sentido, é possível identificar em Medellín, no período 1990-2015, um processo de desenvolvimento urbano em conjunto, definido como uma dinâmica de mudança social positiva do espaço urbano a partir de um processo de planejamento e de gestão, desde a perspectiva tanto estratégica como participativa, onde se inserem as contradições do direito à cidade (SOUZA, 2010). Este processo de desenvolvimento urbano se expressou ideologicamente na transição de ser considerada “a cidade mais violenta do mundo”, em 1991, a ganhar o prêmio como “a cidade mais inovadora do mundo”, em 2012.

No período 1990-2000, a cidade desenvolveu um processo de planejamento tanto estratégico (como através do PEMAM), como participativo, (por meio do PAZ, por exemplo). E, assim, no período 2001-2015, foi possível continuar com alguns destes processos de planejamento urbano, mas essencialmente foi possível fazer uma gestão tanto estratégica do modelo de cidade, o que foi recolhido no Modelo Medellín, como participativa, pois foi institucionalizado principalmente no programa de PLPP.

A seguir, serão analisadas as contradições do processo de desenvolvimento urbano a partir, especificamente, do Modelo Medellín.

5.1.2.1 As Contradições do Processo de Desenvolvimento Urbano a Partir do Modelo Medellín

Como analisado no Capítulo 3, o *Modelo Medellín de Buen Gobierno y Desarrollo Social Integral* (Modelo Medellín) está conformado por 6 áreas de intervenção e 4 mecanismos de gestão. Entre as áreas de intervenção, se destaca o discurso do *Urbanismo Social*, assim como entre os mecanismos de gestão, a Comunicação Pública e Internacionalização e a Participação Política e Social, cujas contradições serão analisadas a seguir.

5.1.2.1.1 *Urbanismo Social*

Desde a primeira metade da década de 2010, se destaca a grande quantidade de trabalhos acadêmicos que têm sido produzidos, como artigos, dissertações e teses relacionados com os *Metrocables*, os PUI e o *Urbanismo Social*, nos quais ficam evidentes as contradições deste meio de transporte público, desta intervenção urbana e, em geral, deste discurso.

Com relação aos *Metrocables*, se destaca sua função como condição de possibilidade de acesso, a função principal da mobilidade em geral e do transporte público em particular (DE BOER, 1987; KENYON; LYONS; RAFFERTY; 2002). Nesta acepção, esses teleféricos permitem, através do movimento, a apropriação do espaço por parte da sociedade urbana, como visto no Capítulo 1.

Segundo Brand (2012), os *Metrocables* apresentam duas características que o fazem inovador: o uso da tecnologia teleférica como meio de transporte público coletivo em espaços urbanos, e a construção em áreas segregadas espacialmente e excluídas socialmente. Neste aspecto, os *Metrocables* cumpriram uma importante função ao agregar espaços, e ao integrar grupos sociais localizados na zona nordeste, a centro-oeste, a centro-leste e, mais recentemente, a noroeste.

Leibler e Musset (2010, p.7) o denominam como um ato de justiça espacial: “es un caso de estudio ejemplar de una política de inversión para reducir desigualdades espaciales”. Para Leibler e Brand (2012, p.365), os *Metrocables* configuran uma aproximação à noção de inclusão destas comunidades. Os bairros populares, através do teleférico, foram agregados ao espaço urbano: “el *Metrocable* constituye un vehículo hacia el «derecho a la ciudad» y una mayor participación de los sectores marginados en la vida urbana plena”.

Figura 57 – Metrocable, linha J



Fonte: Alcaldía de Medellín e BID (2009, p.121)

Segundo Dávila (2012, p.12):

en el contexto de una topografía muy difícil, un tejido urbano denso y espacialmente segregado, y altos niveles de concentración del ingreso, en la primera década del presente siglo el gobierno local ha buscado activamente formas de reequilibrar esos desbalances sociales y espaciales. Esto está representado emblemáticamente por los *Metrocables*, líneas de cable aéreo que conectan barrios empinados de alta densidad con el resto de la ciudad.

Neste contexto, tem se criada uma representação social deste meio de transporte público como uma política pública urbana encaminhada a resolver um problema de injustiça

espacial em espaços segregados, habitados por grupos sociais excluídos historicamente, o que constitui também uma garantia para o exercício do direito à cidade.

Aliás, os *Metrocables* cumprem uma função de acessibilidade para os outros grupos sociais incluídos historicamente e localizados em espaços formais, constituindo para estes uma condição de possibilidade de exercício do direito à cidade. Segundo Leibler e Musset (2011, p.99): “el turismo local expresa tanto la integración de ese sector nororiental al tejido formal de la ciudad como el deseo de los ciudadanos de beneficiarse de un nuevo “derecho” a la ciudad: el paisaje”.

Na entrevista, o vereador de Medellín 2016-2019, **Daniel Carvalho** (2018), afirma que o *Metrocable*:

“generó unas dinámicas que son muy interesantes para la ciudad. El hecho de que haya un turismo interno, de la gente de Medellín para ir a ver Santo Domingo Sabio o para ir a la Comuna 13, puede parecer muy banal, pero para mí no lo es, porque son lugares que hace 20 años no se me hubiera ocurrido nunca visitar” (CARVALHO, D. Entrevista, 2018).

Destaca-se a articulação do *Metrocable* ao espaço urbano através das intervenções urbanas realizadas dentro dos PUI. Além dos resultados da política pública em si, como analisado acima, se reconhece o processo de implementação desta, através do desenvolvimento destes projetos como um cenário de relação entre o Estado e a sociedade organizada das diferentes comunidades assentadas nos territórios afetados, apoiadas por ONG sociais e grupos de pesquisa de diferentes universidades. Neste contexto, Dávila e Daste (2011) fazem uma análise da pobreza e da participação nos territórios afetados pelos dois primeiros *Metrocables* (linha K e J) e de seus respectivos PUI, Nordeste e Centro-oeste. Segundo os autores, em Medellín, na produção deste tipo de política pública, têm sido mais importantes os processos de fortalecimento institucional em matéria de planejamento e a transformação da cultura política, que a solução tecnológica em si mesma a um problema de mobilidade:

los programas de mejoramiento, cuidadosamente diseñados y ejecutados por profesionales cualificados que trabajan en estrecha colaboración con la comunidad, junto con la carga simbólica de una intervención de gran visibilidad, han tenido un impacto mayor que las mejoras de movilidad logradas a través de los *Metrocables*. (DÁVILA; DASTE, 2011, p.130)

Mais um destaque voltado aos *Metrocables* e a sua articulação aos PUI está encaminhado a seu enquadre, na dinâmica histórica de planejamento e gestão estratégica e participativa do desenvolvimento do espaço urbano de Medellín, o qual também é apontado por

Urán (2012). Dávila e Brand (2012, p.95) destacam a cultura política e a fortaleza institucional da cidade de Medellín:

el éxito de los *Metrocables* y del sistema de transporte público en general nació de una cultura política de liderazgo regional y de unas instituciones públicas fuertes y eficientes que pudieron resistir la onda privatizadora de las últimas décadas. Sobresalen el buen manejo fiscal municipal y la importancia de las Empresas Públicas de Medellín.

Assim, os *Metrocables*, a partir de seu enquadre no processo histórico de fortalecimento institucional do Estado local e da transformação da cultura política da sociedade organizada de Medellín, constitui, segundo Brand (2012), um importante potencial político com base em 3 elementos: 1) eficácia simbólica; 2) incursão do Estado; e 3) normalização territorial e o controle social.

Com relação à eficácia simbólica, sublinha, como visto acima, a produção de representações sociais de incluso para os moradores da periferia na cidade, entre outros aspectos, devido à visibilidade da infraestrutura deste meio de transporte na paisagem de Medellín, e pela experiência estética que oferece para quem faz uso deste. Brand (2012) destaca, a partir da incursão do Estado, a forma como estes teleféricos têm conseguido incluir socialmente alguns espaços segregados da cidade, e nesse sentido, simultaneamente, constituem a condição de possibilidade para as instituições do Estado de exercer a soberania por meio da formalização do território, como analisado no Capítulo 1, quanto ao perímetro (rural ou urbano, informal ou formal) em espaços nos quais a *Alcaldía de Medellín* havia estado historicamente ausente.

Na incursão do Estado nesses espaços antes segregados espacialmente e excluídos socialmente, Brand (2012) identifica como potencial político dos *Metrocables*, respectivamente, a normalização territorial e o controle social, que permitiu esta política pública de mobilidade, e especificamente o SITVA, através deste meio de transporte público. Isto se evidencia nos resultados das normas de uso do sistema de transporte em geral, programa com grande reconhecimento por sua capacidade de normalização de controle do comportamento das pessoas dentro dos meios de transporte, e, portanto, não isento de críticas, conhecido como *Cultura Metro*. Aliás, esta normalização se tem ampliado no espaço da cidade desde a inauguração do metrô, em 1995, para além da infraestrutura do sistema, o que se pode evidenciar nas transições e imbricações no comportamento estético dos usuários no umbral entre o afora e o adentro do SITVA, que foi o objeto de estudo na dissertação para o programa de mestrado em estética, do pesquisador desta tese (SUESCÚN, 2013).

A construção dos *Metrocables* se articulou ao desenvolvimento dos PUI, e estes se inseriram dentro da área de intervenção *Urbanismo Social* do Modelo Medellín. Neste sentido, segundo a análise que faz Quinchía (2011) do *Urbanismo Social*, em tese, seu conteúdo ideológico deste discurso se inscreve na proposta de um modelo de cidade no qual se buscava orientar: a gestão estratégica do crescimento econômico, mas também, simultaneamente, a gestão participativa do desenvolvimento urbano ao redor do bem-estar humano. Assim se configura uma crítica ao conteúdo ideológico do *Urbanismo Social*, já que, na prática, contraditoriamente, este discurso ao redor de uma intervenção urbana encaminhada ao crescimento econômico e ao bem-estar humano, é, segundo Duque (2014), uma prática política de normalização e controle que buscava: “conseguir o restablecer la gobernabilidad en aquellos espacios urbanos en donde la ausencia del Estado ha contribuido a la inequidad y a la inseguridad” (DUQUE, 2014, p.10).

Desta forma, as contradições do discurso do *Urbanismo Social* como área de intervenção do Modelo Medellín se expressam no valor de uso que tem o espaço urbano para a sociedade, que através dos *Metrocables* e dos PUI, se apropria deste espaço. Não obstante se manifestam no valor de troca que a cidade tem para o capital e o Estado, que por meio deste discurso consegue reproduzir o poder econômico e político para dominar este espaço.

Ao se ampliar a análise para além do *Metrocable* e seus destaques relacionados com sua função de acessibilidade, começam a emergir as contradições relacionadas com a prática de poder por parte do Estado, através dos PUI, suportada ideologicamente no discurso do *Urbanismo Social*, assim como as relacionadas com os impactos em termos de diminuição da desigualdade social. Neste sentido, Dávila e Brand (2012, p.92) consideram os *Metrocables* e os PUI, que:

los grandes esfuerzos administrativos y las inversiones públicas del municipio no han tenido una mayor incidencia en las condiciones materiales de las poblaciones en las áreas de influencia, cuyas condiciones de empleo, ingresos y vivienda no han cambiado radicalmente, excepto en algunas áreas inmediatas a las estaciones y ejes urbanísticos.

Neste mesmo sentido, segundo Leibler e Musset (2011, p.102): “es difícil saber si mediante una acción ante todo urbanística, la Alcaldía puede lograr un acto de justicia y reducir parte de las desigualdades territoriales sin tocar a la raíz de los problemas: la pobreza y la falta de oportunidades socio-económicas”.

Em resumo, ficam evidentes as contradições do direito à cidade com relação à produção do espaço urbano nesta área de intervenção do Modelo Medellín. Para Sánchez (2017, p.226), as contradições do *Urbanismo Social*:

se engendram numa lógica contraditória da política urbana que pautou a transformação da cidade em favor da democracia-participativa mediante a garantia do direito à cidade, e do mercado pelo viés da competitividade e da imagem de cidade modelo.

Isto se analisará a seguir – o mecanismo de gestão Comunicação Pública e Internacionalização do Modelo Medellín a partir das analogias cidade-mercadoria e cidade-empresa.

5.1.2.1.2 *Comunicação Pública e Internacionalização*

Com relação aos mecanismos de gestão, especificamente a Comunicação Pública e Internacionalização, se evidencia a incorporação das ideias neoliberais na produção do espaço urbano de Medellín por parte do capital, através do processo de planejamento estratégico do PEMAM, desde a década de 1990, como analisado no Capítulo 2. Segundo Vainer (2000), o planejamento estratégico na produção do espaço urbano poder ser analisado a partir das analogias cidade-mercadoria e cidade-empresa, que serão analisadas a seguir, na gestão do Modelo Medellín no período 2001-2015.

A Cidade-mercadoria

A cidade é um produto social, e nesse sentido, um objeto que assumido como modelo faz referência a um arquétipo para ser reproduzido e vendido como uma mercadoria. Por intermédio do Modelo Medellín e especificamente do mecanismo de gestão Comunicação Pública e Internacionalização, a cidade tornou-se uma mercadoria ela mesma. Este foi um dos temas que desde o PEMAM se considerou estratégico pela imagem de Medellín no exterior depois de ter sido considerada em 1991 “a cidade mais violenta do mundo”: “era estratégico porque es un instrumento para atraer las inversiones y la cooperación internacional necesarias para el fortalecimiento de la economía local y regional y para la financiación de los grandes proyectos de inversión” (ECHEVERRÍA; BRAVO, 2009, p.208). Neste sentido a estratégia do marketing urbano, analisado no Capítulo 1 (ARANTES, 2000; VAINER, 2000; SOUZA, 2010) construiu uma imagem para venderem nível internacional a mercadoria e especificamente o Modelo Medellín. Segundo González (2017, p.282):

Revistas, periódicos, programas de televisión, documentales, etc., dieron cuenta de la transformación y el milagro urbano y social que supuestamente ocurría en algunas ciudades colombianas; así, el turismo académico y técnico se tomó estas capitales, en los eventos organizados, por las iniciativas de organismos multilaterales o por gobiernos y universidades de diferentes partes del mundo; a su vez, los gobernantes, funcionarios técnicos y diseñadores de los proyectos fueron invitados a eventos de toda índole en el mundo. (GONZÁLEZ, 2017, p.282)

Desta forma, este mecanismo de gestão Comunicação Pública e Internacionalização estabelece uma relação com o discurso da área de intervenção *Urbanismo Social*. Como visto acima, a nova imagem da cidade, o Modelo Medellín, foi erguida mediante intervenções urbanas e os ícones arquitetônicos construídos na periferia sob a estética desse discurso: “los equipamientos construidos han configurado un nuevo paisaje, una nueva imagen de ciudad, a través de sus formas, escalas, materiales y colores que contrastan con la imagen de los barrios informales que han crecido sobre las laderas” (DUQUE, 2014, p.13).

Figura 58 – Paisagem de Medellín no vale de Aburrá



Fonte: EDU e Alcaldía de Medellín (2015, p.97)

Neste contexto, segundo Dávila e Brand (2012, p.94):

los *Metrocables* caben dentro de la lógica del urbanismo del espectáculo (Debord, 1994) como tendencia dominante de reestructuración de las ciudades hacia la economía política del consumo cultural comercializado mediante festivales, conciertos, exposiciones, y eventos similares. En este sentido, los *Metrocables* se asimilan e integran a una larga serie de eventos de consumo colectivo promovida por la ciudad de Medellín en los últimos años. (DÁVILA; BRAND, 2012, p. 94)

Estabelece-se, nesse contexto, mais uma crítica aos *Metrocables*, que evidencia sua contradição ao constituir a condição de possibilidade de acessibilidade para territórios segregados e grupos sociais excluídos, através de processos de governança gestados de forma participativa e estratégica, segundo a transformação da cultura política das comunidades e o fortalecimento institucional da *Alcaldía de Medellín*. Contudo, também representa a condição de possibilidade de reprodução da classe política e da elite econômica através do processo de desenvolvimento urbano em geral, sob a concepção da cidade como uma mercadoria que tem um valor de troca político e econômico para o Estado e o capital.

Leibler e Brand (2012, p.385) asseveram que “el sistema *Metrocable* ha tenido un gran significado simbólico. Esa manipulación del mundo de los símbolos, en el contexto de un urbanismo contemporáneo del espectáculo, es sin duda un elemento importante y efectivo”. Neste contexto, se inserem os grandes eventos de diferentes índoles: político, econômico, social, cultural etc., que se enquadram na dinâmica de reprodução do poder político e econômico.

Dessa forma, os *Metrocables*, da mesma forma que os grandes eventos realizados na cidade, como espetáculo têm ganhado grande destaque nacional, regional e internacional, e têm acordado um grande apelo nos habitantes da cidade e da área metropolitana, que em muitos casos contribui na legitimação do poder político, nos termos analisados no Capítulo 1 com relação à formação do Estado de Direito moderno, numa cidade e num departamento com um forte apelo pela identidade local e regional. Assim: “esas infraestructuras de gran impacto visual tanto para los residentes como para los visitantes, crean una sensación de inclusión social y de integración en la ciudad moderna, fomentan el orgullo local y promueven la autoestima personal y barrial” (LEIBLER; BRAND, 2012, p.385).

Os novos pontos de referência visuais têm se tornado monumentos que permitem desenvolver processos de construção simbólica de identidade ao redor da cidade para todos seus moradores. Segundo Duque (2014), a cidade adotou uma estratégia de monumentalização da periferia, a qual segue como referente ao processo de desenvolvimento urbano de Barcelona no começo da década de 1990. Brand (2013, p.3 apud MONTROYA, 2014, p.211) afirma: “los orígenes del discurso y la práctica del US se encuentran, tal y como se ha señalado de manera explícita e implícita por la Administración municipal, en la adaptación a las necesidades locales del ‘modelo Barcelona’”.

Figura 59 – Centro de Atención Inmediata (CAI) – Periférico



Fonte: Plataforma Arquitectura (2019)

A Cidade-empresa

Além de conceber a cidade como um objeto para ser vendido como uma mercadoria através do marketing urbano, no mecanismo de gestão Comunicação Pública e Internacionalização do Modelo Medellín, a cidade é retomada como sujeito, produtor de relações sociais. A cidade é concebida como uma empresa que aplica o planejamento e a gestão estratégica de origem corporativo na produção do espaço urbano, e cria as condições para atrair capital para seus setores econômicos estratégicos, os clusters, analisados no Capítulo 3, com o qual se estabelece também uma relação com a área de intervenção Competitividade e Cultura de Empreendimento.

A partir de um informe da ONG Anistia Internacional Hylton (2014, p.27), traz a testemunha de Diego Fernando Murillo, alias Don Berna, ex-líder do BCN das AUC, em explicava à união de gangues sob seu poder a necessidade de criar: “el clima necesario para que regrese la inversión, en particular la inversión extranjera, algo fundamental si no queremos que nos deje atrás el motor de la globalización”. Neste sentido, segundo Martin (2014, p.527), para os críticos: “la mejoría de la seguridad en Medellín era consecuencia de la paramilitarización de la ciudad, consagrada por la Operación Orión, y en concreto de la <<donbernabilidad>>, es decir, de una gobernabilidad garantizada por Berna”.

Desta forma, o mecanismo de gestão Comunicação Pública e Internacionalização estabelece uma relação com a área de intervenção Segurança Cidadã e Convivência, através da qual, como visto no Capítulo 3, o número de mortos diminuiu em Medellín entre 2003 e 2007 (Figura 60). Neste sentido, se estabelece mais uma crítica ao Modelo Medellín que, segundo Hylton (2010), realizou uma operação cosmética através do processo de desenvolvimento urbano que se materializou na forma do espaço como visto acima através do *Urbanismo Social*.

Assim, como áreas de intervenção do Modelo Medellín, tanto o *Urbanismo Social*, a Segurança Cidadã e Convivência, e Competitividade e Cultura de Empreendimento, foram gestadas estrategicamente através do mecanismo de gestão Comunicação Pública e Internacionalização para criar as condições de possibilidade para atrair capital internacional:

the emphasis on progress and modernization is relentless. Ruled by a live-and-let-live pact between right-wing narcoparamilitary forces, on the one hand, and a media-friendly center-left municipal government on the other, from 2002 to 2007, Medellín itself underwent a series of cosmetic operations quite as drastic as anything on tv. (HYLTON, 2010, p.339)

Desta forma, a recepção de capital internacional contribui na reprodução do capital local em geral, o qual é direcionado para os setores economicamente estratégicos, os clusters, assim como para a forma do espaço urbano através de operações imobiliárias. Isto se evidencia entre outros aspectos na construção de espaços para os setores de comércio e serviços, os quais têm deslocado desde o final do século XX o setor da produção industrial, como fonte de emprego nas cidades. Segundo González (2017, p.20), na cidade latino-americana, na colombiana, e em Medellín especialmente:

la dinámica de la globalización ha girado fundamentalmente en torno a la recepción de capitales y al consumo, y no a la producción. Tal situación se evidencia en el fuerte impacto que han tenido en la transformación urbana los shopping centers, los súper e hipermercados, los centros de espectáculos, los parques temáticos y la oferta de vivienda para sectores media-alto y alto –buena parte para extranjeros-, entre otros.

Sánchez (2017, p.31) aponta que “o planejamento participativo obedeceu à implementação de uma política urbana orientada a atender tanto as demandas da realidade urbana precária, referidas na garantia do direito à cidade, quanto da economia local-global”.

Por exemplo, em 2019, foi criado o Centro para a 4ª Revolução Industrial em Medellín pelo WEF, como analisado no Capítulo 4, com o qual esta cidade-empresa, que começou um processo de desenvolvimento urbano nas últimas décadas, se insere internacionalmente dentro

da dinâmica de reprodução do modo de produção capitalista, a partir da revolução da industrialização.

Esta concepção da cidade como uma empresa através do mecanismo de gestão Comunicação Pública e Internacionalização põe em evidência o valor de troca econômico e político que representa a cidade para a reprodução do capital, bem como para a reprodução do poder do Estado. Assim, o Modelo Medellín não só criou as condições para a reprodução do poder da elite econômica através da incorporação do planejamento e a gestão estratégica no processo de desenvolvimento urbano de Medellín, mas criou as condições para a reprodução do poder da classe política. Faz-se referência à incorporação do planejamento e da gestão estratégica na produção do espaço urbano, especificamente através dos PUI, em que se definiu um modelo gerencial mais próximo ao setor privado que ao público. Nas palavras do ex-gerente do PUI-Nordeste, **Cesar Hernández** (2018), sobre a gestão deste projeto:

“una decisión política del alcalde Fajardo fue decir: ‘yo quiero que este proyecto esté en tiempos, y con la dedicación propia de un proyecto privado’, o sea, con un modelo gerencial privado” (HERNÁNDEZ, C. Entrevista, 2018).

Franz (2017), a partir da análise do nome em extenso do *Modelo Medellín de Buen Gobierno y Desarrollo Social Integral*, muda a análise do conceito de bom governo para a categoria de boa governança, analisada no Capítulo 1, com relação à gestão estratégica e participativa do espaço urbano. Segundo este autor, o pertencimento de uma parte da elite econômica da cidade ao movimento político *Compromiso Ciudadano*, como analisado no Capítulo 3, influenciou para que esta elite conseguisse reconfigurar sua hegemonia, e desse modo promover políticas públicas econômicas orientadas à expansão do mercado:

the incorporation of the local economy into the global capitalist market and the embedding of a neoliberal ideology in local governance policies are linked to the qualitative changes in the capitalist class in Medellín and the political interests of the latter that are represented through the *Compromiso* (FRANZ, 2017, p.62).

Desta forma, a cidade-empresa que reproduz a cidade-mercadoria através do Modelo Medellín, em particular por meio das áreas de intervenção e os mecanismos de gestão analisados acima, foi gestada estrategicamente por uma grande parte da sociedade organizada representada em *Compromiso Ciudadano* como parte da elite econômica, ONG sociais, algumas ONG comunitárias e grupos de pesquisa relacionados com universidades privadas.

5.1.2.1.3 Participação Política e Social

Como visto no Capítulo 1, segundo Gohn (2010), a respeito da ação coletiva, a cidade pode ser analisada como sujeito, isto é, segundo a dialética, como produtor de relações sociais. Isto posto, se propõe uma análise do Modelo Medellín a partir do mecanismo de gestão Participação Política e Social como uma cidade-cenário, valorada para o uso por parte da sociedade através das dinâmicas de planejamento e gestão participativa.

A Cidade-cenário

O mecanismo de gestão Participação Política e Social foi impulsionado principalmente pela outra parte da sociedade organizada, representada em *Compromiso Ciudadano* (MACLEAN, 2014), diferente da parte analisada por Franz (2017). Faz-se referência a ONG sociais e comunitárias, e grupos de pesquisa relacionados com universidades públicas, os quais aproveitaram sua presença na Prefeitura para promover processos de planejamento participativo, como os que haviam impulsionado na década de 1990, como visto no Capítulo 2.

Em 2004, foi impulsionado por estes setores, representados em *Compromiso Ciudadano*, o programa de orçamento participativo em todas as comunas da cidade, o qual foi aproveitado especificamente na comuna 1 da zona nordeste, por uma destas organizações como *Con-vivamos*, para impulsar novamente com verbas desse programa, e com a colaboração de grupos de pesquisa de universidades públicas como o *INER da Universidad de Antioquia* e o *CEHAP da Universidad Nacional*, o planejamento local que tinha sido descontinuado na administração 2001-2003. Para o ano 2007, tanto o planejamento local como o orçamento participativo foram institucionalizados como uma política pública através do programa *Planeación Local y Presupuesto Participativo* (PLPP), que constitui um processo por meio do qual o planejamento participativo do futuro é complementado com seu correlato no presente, a gestão participativa do orçamento com relação ao território, especificamente no nível de comuna.

Gutiérrez, Hincapié e Villa (2016) afiançam que a integração do planejamento e a gestão do orçamento, ambos sob uma perspectiva participativa, constituem um potencial social e político para a democracia. Sobre Medellín, os autores destacam este potencial com foco na conjunção de três elementos: 1) normatividade; 2) estrutura político-institucional; e 3) mobilização social. A normatividade suportada nas Leis 134 e 152 de 1994, e o Acuerdo 043 de 1996, analisados no Capítulo 2, assim como no *Acuerdo 43* de 2007, analisado no Capítulo 3, que regulam tudo o que está relacionado com o PLPP. A estrutura político-institucional,

criada na década de 1990 e fortalecida na de 2000, que permite que, na década de 2010, o programa de PLPP consiga ser operado em todas as 16 comunas e 5 corregimientos da cidade. E o mais importante, houve um processo de mobilização social desde a promulgação da Constituição de 1991, que permitiu formar uma sociedade que tem se apropriado de espaços de participação como este.

De acordo com os autores, o potencial social e político se origina na possibilidade de tomar decisões sobre o planejamento e a gestão do orçamento para promover o desenvolvimento urbano, sob uma perspectiva participativa. Destaca-se, por conseguinte, o fortalecimento da política pública na qual se inscreve o programa de PLPP, e assim o SMP de Medellín, que segundo Davila e Daste (2011, p.129):

da mucha importancia a los derechos del ciudadano, busca aplicar de manera concreta los principios de democracia, participación y descentralización establecidos en la Constitución Nacional de 1991; promueve activamente el logro de objetivos estratégicos a medio y largo plazo y pretende conectar la ordenación del territorio a escala urbanas y rural. (DAVILE; DASTE, 2011, p.129).

Neste mecanismo de gestão Participação Política e Social, é importante destacar o papel que têm desempenhado as universidades tanto públicas como privadas, e dentro destas os diferentes grupos de pesquisa. No sentido de mencionar alguns exemplos, se reconhece nas universidades públicas o trabalho do *CEHAP da Universidad Nacional*, com o acompanhamento ao PRIMED, na década de 1990, assim como em colaboração com o INER da *Universidad de Antioquia*, apoiaram os diferentes processos de planejamento local nessa década. Na década de 2000, continua este tipo de acompanhamento a comunidades de bairros populares através de programas como o PLPP e de acompanhamento a *veedurías* de projetos como o PUI, entre outros.

No mesmo sentido, a partir de uma perspectiva mais estratégica, grupos de pesquisa de universidades privadas como *URBAM da Universidad Eafit* também participaram da formulação dos PUI, da construção ideológica do *Urbanismo Social*, inspirados principalmente no Modelo Barcelona, e até na concepção do Modelo Medellín. Sobre a gestão do risco associada à poluição atmosférica, se reconhece, desde a década de 1990, o importante papel da *Universidad Pontificia Bolivariana*.

No que concerne ao mecanismo de gestão Participação Política e Social, têm surgido críticas, como as apontadas por **Elkin Pérez** (2019), na entrevista para esta tese, quanto ao processo de organização das ONG sociais e comunitárias no período 2004-2011. Segundo o entrevistado, a gestão do Modelo Medellín, tanto sob uma perspectiva participativa, como

estratégica, representa um processo contraditório. Isto se evidencia na inclusão de alguns temas sociais na agenda, como o orçamento participativo e o planejamento local, que evidenciam uma concepção da cidade-cenário que tem um valor de uso para a sociedade que se apropria deste espaço.

No entanto, também se deu a incorporação na agenda da administração municipal de temas encaminhados à reprodução do capital, como os analisados acima, com relação à cidade-mercadoria e à cidade-empresa, que ao mesmo tempo geraram o distanciamento por parte de alguns setores sociais representados em *Compromiso Ciudadano*:

“para nosotros fue un asunto de logros en el posicionamiento de cosas como el Plan de Desarrollo Local que movilizaba a toda la gente, pero digamos el tema de la organización, sobre todo de la Red de Organizaciones Comunitarias (ROC) se quiebra, porque las apuestas políticas no son color de rosa, sino que se van moviendo en intereses. Vamos viendo que el interés de Fajardo no era tanto lo social, sino más posicionar a la ciudad moderna, innovadora. Eso genera divergencias y quiebres dentro de las organizaciones, entonces dentro del mismo movimiento nuestro aparecen Fajardistas y Anti-Fajardistas” (PÉREZ, E. Entrevista, 2019).

Martin (2014) estabelece uma crítica à gestão política do Modelo Medellín ao fazer evidente como a outra parte da sociedade civil, representada em *Compromiso Ciudadano*, como as ONG sociais e parte da classe média reflexiva:

centros de investigación como la Corporación Región y la Universidad de Antioquia, que podrían haber participado de manera más activa en animar un debate constructivo sobre los desafíos, se sintieron inhibidos a opinar libremente, por su afinidad, amistad o conflictos de intereses (MARTIN, 2014, p.500).

Da mesma forma, um dos fundadores da corporação *Región*, o entrevistado **Rubén Fernández** (2018), faz uma crítica neste sentido:

“creo que Compromiso Ciudadano en los distintos períodos que estuvo en el poder no lo logró comprender muy bien que esas organizaciones conviene que se mantengan independientes, autónomas y críticas” (FERNÁNDEZ, R. Entrevista, 2018)

Finalmente, é possível estabelecer uma relação entre os mecanismos de gestão Participação Política e Social e entre o Planejamento, Monitoramento e Avaliação. Em matéria de planejamento, é importante destacar a relação entre os *Planes de Desarrollo* de curto prazo (4 anos); os POT de mediano prazo (8 anos); e os Planos Estratégicos de longo prazo, os quais não são uma obrigação, mas se têm formulado optativamente, como foi o caso do PEMAM em

Medellín, e o PLANEA na Antioquia, entre outros, que conseguiram construir um modelo de cidade e de região nas décadas 1990 e 2000 e parte da de 2010.

Em 2015, no último ano do período da administração de Aníbal Gaviria (2012-2015), o PEMAM (2015) também completou o prazo para o qual tinha sido formulado, e mesmo assim não foi reformulado, nem é possível identificar uma experiência similar neste sentido desde então. Segundo o Diretor de Planejamento da união de empresários CCMA, **Jaime Echeverri** (2018):

“hay que aprender a convivir en dos frentes. El frente del Plan de Desarrollo de un alcalde de 4 años, y la perspectiva de la región a 20 años o 30 años. Hay que retomar de manera conjunta un pensamiento de largo plazo, que en Medellín existe, pero no se ha estructurado cómo se requiere” (ECHEVERRI, J. Entrevista, 2018).

No mesmo sentido, o líder comunitário Elkin Pérez (2019) faz uma crítica à ausência de um projeto coletivo de cidade. A cidade-cenário analisada põe em evidência as fortalezas de Medellín no que se refere ao planejamento e à gestão de curto e mediano prazo, em temas de interesse municipal e local, por exemplo, com a existência de um SMP e de um cenário local como o PLPP, os quais se representam importantes espaços de participação.

Contraditoriamente, isto evidencia as debilidades da cidade-cenário frente a espaços de planejamento no longo prazo, e de cenários institucionais de participação na relação entre o Estado e a sociedade, em torno de temas de interesse geral, como os relacionados com a problemática ambiental, por exemplo, a poluição do ar, ou com a questão urbana em aspectos de mobilidade. Segundo o depoimento do líder comunitário **Elkin Pérez** (2019):

“no existe un sistema municipal para participar, no existe un espacio global de participación, porque se quedaron en escenarios locales. Y esa es una diferencia, porque vos te quedas mirando asuntos desde lo local que no trascienden a otros espacios más zonales y de ciudad” (PÉREZ, E. Entrevista, 2019).

Aqui se conclui a análise das contradições do Modelo Medellín a partir das diferentes críticas ao processo de desenvolvimento urbano, com o planejamento estratégico e participativo no período 1990-2000, e a gestão estratégica e participativa no período 2001-2015. Na continuação, será realizada uma análise das contradições do processo de gestão do risco associada à poluição atmosférica desde 1994 até a atualidade, para se fazer uma relação entre ambas as dinâmicas, nas perspectivas participativa e estratégica.

5.2 DA ESTRATÉGIA À PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE GESTÃO DO RISCO ASSOCIADO À POLUIÇÃO ATMOSFÉRICA NO VALE DE ABURRÁ

A seguir, analisam-se as contradições relacionadas ao processo de gestão do risco associado à poluição atmosférica, tanto das políticas públicas do Estado, como as práticas políticas da sociedade urbana. Ressalta-se a ênfase nos aspectos que têm permitido enfrentar com resiliência, como nas crises de violência em geral na cidade em 1991, e pontualmente com a *Operación Orión*, em 2002, na comuna 13, esta crise ambiental no vale de Aburrá que emergiu com força desde o ano 2016 até a atualidade.

Desde o Estado, a autoridade ambiental e de mobilidade, a AMVA, tem liderado um importante processo de gestão estratégica e participativa do risco associado à poluição atmosférica desde 1994 até a atualidade, o que tem permitido gestar o risco da ameaça que representa a acumulação do perigoso PM_{2,5} no vale de Aburrá. Não obstante, a AMVA não é um ente territorial como os municípios, os departamentos ou a nação, e nesse sentido, seu diretor é eleito pelos 10 prefeitos dos municípios que a conformam, com grande influência do prefeito de Medellín. Ainda, não conta com um espaço legislativo como uma Câmara de Vereadores ou uma assembleia de deputados para tratar temas de interesse geral.

A partir de uma análise da democracia moderna, a AMVA evidencia uma ausência de legitimidade em termos de representação, no sentido de que o executivo não é eleito pela população, e que não existe um espaço de legislação. Contraditoriamente, se destaca a forma como o processo de gestão do risco associada à poluição atmosférica, principalmente no período 2016-2019, se tem realizado de forma participativa em diferentes espaços democráticos.

Neste contexto, se tem desenvolvido o fortalecimento institucional da AMVA desde sua criação na década de 1980 e a atribuição de funções legais na de 1990, a partir das diferentes leis promulgadas, como foi relatado no Capítulo 2, mas também dos convênios desenvolvidos e principalmente dos planos formulados que permitiram a criação de capacidades por parte desta entidade do Estado. Esta dinâmica de planejamento continuou na década de 2000, com a criação de diferentes instrumentos para a produção de informação, a qual tem sido utilizada para a gestão de diferentes processos na de 2010, especialmente a partir da liderança de Eugenio Prieto no período 2016-2019, como visto no Capítulo 4. Este conjunto de ações desde o Estado permitiram tomar consciência sobre a ameaça associada à poluição atmosférica no final da década de 2010, e a partir do processo de fortalecimento institucional desde 1994 tem permitido realizar uma gestão estratégica do risco no vale de Aburrá por parte da AMVA.

Assim, este processo de fortalecimento institucional das entidades estatais está relacionado também com a transformação da cultura política dos habitantes de Medellín e do

vale de Aburrá em geral, nas últimas décadas. A transformação das práticas políticas, que se evidencia na mudança das diferentes experiências desde a sociedade organizada analisadas nos Capítulos 2, 3 e 4, também tem permitido estabelecer uma relação crítica com o Estado, por exemplo, através de demandas ante o poder judiciário, mas também tem permitido construir uma relação colaborativa especificamente com a AMVA, por meio da participação na formulação do PIGECA, o qual constitui uma dinâmica de gestão participativa do risco associada à poluição atmosférica. Segundo o vereador de Medellín 2016-2019, **Daniel Carvalho** (2018):

“me parece que es interesante un trabajo de seguimiento, de denuncia, de veeduría, propositivo, que han realizado diferentes ciudadanos. Creo que eso es fundamental, que la ciudadanía, gracias a la información disponible, a las redes sociales, al conocimiento de algunos líderes activistas, aborde bien el problema. Ahora, dentro de todo el espectro de la ciudadanía hay unas personas un poco más radicales” (CARVALHO, D. Entrevista, 2018)

Esta percepção desde o Estado, especificamente desde o *Concejo de Medellín*, relacionada com a postura crítica por parte dos ativismos é confirmada também por **Gloria Ramírez** (2019), servidora pública da AMVA:

“los que están en los colectivos siempre piensan que se puede hacer más, que se pueden tomar decisiones más fuertes desde el Estado” (RAMÍREZ, G. Entrevista, 2019).

Esta capacidade de crítica desde os diferentes setores da sociedade civil também é destacada desde o setor empresarial como um aspecto positivo, da forma que aponta **Jaime Echeverri** (2018) com relação às demandas dos sujeitos coletivos:

“algo positivo que tenemos aquí es que la ciudadanía se ha vuelto muy exigente con lo público, porque sabe que tenemos con qué, y cada vez tenemos más claro qué se necesita. El nivel de exigencia de la ciudadanía en Medellín comparado con otras ciudades, realmente es más alto” (ECHEVERRI, J. Entrevista, 2018).

Destaca-se, neste aspecto, desde a sociedade civil a utilização de mecanismos judiciários como a *Acción Popular*, bem como a participação em espaços de formulação de políticas públicas como o PIGECA, aproveitando a decisão desde a liderança da AMVA de abrir cenários participativos na produção das políticas públicas ao redor da gestão do risco associada à poluição atmosférica no vale de Aburrá.

“hay un comportamiento diferente, más cercanía con el AMVA que con la Alcaldía de Medellín, y eso ha ayudado a que se creen estas mesas de participación, a que estemos dentro del espacio participativo del PIGECA, como ciudadanos” (SUÁREZ, D. Entrevista, 2018).

Em vista disso, se têm apresentado dificuldades na relação entre a sociedade organizada em ativismos e as diferentes entidades do Estado, especialmente com a *Alcaldía de Medellín*, mais do que com a AMVA. Segundo o vereador de Medellín 2016-2019, **Daniel Carvalho** (2018):

“la Alcaldía no ha sabido trabajar bien con ellos, escuchar, establecer un mejor diálogo. La relación ha sido de choque y enfrentamiento por las personalidades, tanto de los líderes del gobierno, como de los mismos activistas. Por el hecho de que hay unos grupos más radicales o de qué hay un trasfondo político adicional. Tal vez el AMVA, como autoridad ambiental, ha sabido manejar mejor la relación con los colectivos ciudadanos, los ha invitado más, los escucha, con la Alcaldía ha sido más difícil” (CARVALHO, D. Entrevista, 2018).

Outrossim, estes sujeitos põem em prática novas formas de resolver problemas de interesse geral via mobilizações em cenários não institucionais, como visto acima, a exemplo da participação em mesas de trabalho com as mesmas instituições do Estado, espontaneamente, de intervenções simbólicas no espaço público ou por meio da colaboração com plataformas de ativismos locais, nacionais e internacionais para a realização de eventos.

Neste sentido, se destaca a forma como a problemática ambiental ao redor da poluição atmosférica tem se tornado um tema de interesse geral para toda a população, já que a diferença entre outras problemáticas (como a desigualdade social e a violência, que têm caracterizado Medellín desde a segunda metade do século XX, como visto no Capítulo 2) é que elas afetam principalmente as pessoas mais vulneráveis, ao passo que a qualidade do ar afeta, entre outros aspectos, a saúde pública de toda a população do vale de Aburrá. Assim, este caráter de interesse geral é mais um dos aspectos que têm determinado a tomada de consciência ao redor desta problemática por parte de toda a população, e neste sentido tem condicionado também a transformação da cultura política nesta área metropolitana.

Assim, com suporte nas práticas individuais e coletivas, em espaços institucionais e não institucionais vistas no Capítulo 4, voltadas à problemática ambiental ao redor da poluição atmosférica no vale de Aburrá no final da década de 2010, se configura uma nova cultura política nesta área metropolitana. O ativista **Carlos Cadena** (2018) afirma:

“gran parte de la solución para los problemas de nuestras ciudades está en asegurar, promover, facilitar, relaciones de colaboración horizontales y próximas entre los

gobernantes y los ciudadanos para que todos como sociedad tengamos esa visión de largo plazo que nos soñamos” (CADENA, C. Entrevista, 2018).

O processo de desenvolvimento urbano em Medellín, com o planejamento e a gestão estratégica e participativa no período 1990-2015 analisado nos Capítulos 2 e 3, contribui na formação desta nova cultura política no vale de Aburrá, o que se evidencia na dinâmica de mitigação da vulnerabilidade por parte desta sociedade urbana de risco, a qual conseguiu estabelecer uma relação de colaboração com o Estado, representado na AMVA durante o processo de gestão do risco associada à poluição atmosférica, no final da década de 2010 como visto no Capítulo 4.

Em resumo, a partir de uma relação dialética desde as políticas públicas no processo de fortalecimento institucional do Estado, como desde as práticas políticas que dão forma à nova cultura política por parte de sujeitos individuais e coletivos como os ativismos ambientais urbanos, se desenvolve uma dinâmica contraditória de construção do direito à cidade dentro da sociedade urbana do risco como analisado no Capítulo 1. Segundo o professor **Gustavo Cabrera** (2018):

“El derecho a la ciudad no llega sólo por trabajo académico, por trabajo comunitario, sino que es la confluencia de múltiples actores para construir una cosa que está muy insipiente en nuestro país y que es el derecho de los ciudadanos a unas ciudades sostenibles, resilientes, seguras” (CABRERA, G. Entrevista, 2018).

Dentre as contradições do processo de construção do direito à cidade na sociedade urbana de risco, se destacam aquelas relacionadas com as características dos ativismos analisadas no Capítulo 1, como a flexibilidade nas relações entre seus membros (SOUZA; RODRIGUES, 2004), pelo qual em muitos casos não se configura necessariamente, como nos movimentos sociais do século XX, um questionamento da dominação social (GOHN, 2010). Assim também, em aqueles ativismos que tomam o caráter de ambientais e/ou de urbanos as vezes não há uma crítica às formas de dominação e de apropriação da natureza, como no caso dos movimentos ambientais (LEFF, 2007), nem seu desenvolvimento visa precisamente uma transformação da estrutura urbana como nos movimentos urbanos (CATELLS, 2000).

Desta forma, mesmo os ativismos ambientais urbanos contribuem no processo de construção do direito à cidade, e, assim, à mitigação da vulnerabilidade ante as ameaças na sociedade urbana de risco. Ressalte-se que o verdadeiro risco para os sujeitos coletivos no vale de Aburrá, em função da problemática ambiental associada à poluição atmosférica, é não questionar a relação sociedade-natureza a partir da razão moderna na atualidade.

5.3 A RELAÇÃO ENTRE OS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE MEDELLÍN E DE GESTÃO DO RISCO ASSOCIADO À POLUIÇÃO ATMOSFÉRICA NO VALE DE ABURRÁ

Neste último sub-item, se retoma o objeto de estudo desta tese. No final da década de 2010, no vale de Aburrá, especialmente no município de Medellín, tem surgido uma problemática ambiental a partir do aumento na poluição do ar pela acumulação de partículas de material (PM), a qual é gerada principalmente pelas emissões provenientes dos meios de transporte público e particular (mobilidade), e em menor medida pela produção industrial e o setor serviços. Este perigoso material particulado constitui uma ameaça para o meio ambiente, o espaço construído e a saúde pública dos habitantes desta vulnerável área metropolitana (antítese).

Assim, segundo a equação: risco = ameaça + vulnerabilidade (LAVELL, 1996), é possível definir o vale de Aburrá, no final da década de 2010, como uma sociedade de risco (LUHMAN, 1992; BECK, 2011; GIDDENS, 1991), ou melhor em extenso, como uma sociedade urbana de risco (HENDRIKS, 1999; SAPOUNTZAKI, 2007; VORAGEN, 2008; ELLIOTT; FRICKEL, 2013). Nesta sociedade, a primeira parte da equação, as ameaças, estão relacionadas com a problemática ambiental a partir do aumento na poluição do ar pela acumulação de perigosas partículas de material (PM_{2.5}) como apresentado no Capítulo 4.

Esta ameaça entra em contradição com a hipótese que foi confirmada nos Capítulos 2 e 3, e analisada criticamente acima, relacionada com o processo de desenvolvimento urbano definido como um processo de planejamento e de gestão a partir do qual houve uma produção positiva do espaço urbano na virada do século XX para o XXI, o qual foi analisado em duas etapas: o planejamento estratégico e participativo no período 1990-2000; e a gestão estratégica e participativa no período 2001-2015, articulado ao sistema de transporte público na virada do século XX para o XXI, o qual é, em tese, uma solução para os problemas de mobilidade, de meio ambiente, de saúde pública, entre outros, numa cidade.

Foi possível ainda, no Capítulo 4, confirmar a segunda hipótese deste trabalho, segundo a qual no vale de Aburrá se desenvolve um processo de gestão do risco associado à poluição atmosférica, definido como uma dinâmica social de controle sobre os fatores de risco, as ameaças e as vulnerabilidades, o qual foi analisado em duas etapas: primeiro, com a gestão estratégica da qualidade do ar no período 1994-2011; e segundo, com a gestão estratégica e participativa da qualidade do ar na década de 2010.

Desta forma, segundo a definição do vale de Aburrá, no final da década de 2010 como uma sociedade urbana de risco; a segunda parte da equação, a vulnerabilidade, está relacionada

com o processo de gestão do risco associado à poluição atmosférica desenvolvido pela AMVA desde 1994 até a atualidade.

Assim, segundo a equação: gestão do risco = (Ameaça x Prevenção) (Vulnerabilidade x Mitigação), se configura a síntese deste trabalho, segundo a qual o processo de mitigação, definido como as ações dirigidas a reduzir a vulnerabilidade, constituem uma fonte de colaboração entre os sujeitos individuais e coletivos, e nesse sentido tem transformado a cultura política ao redor da construção do direito à cidade na sociedade urbana de risco, frente à ameaça relacionada com a poluição do ar da área metropolitana do vale de Aburrá, no final da década de 2010.

Desta forma, se estabelece uma relação dialética entre os dois processos analisados acima, os quais se desenvolveram, de forma quase simultânea, sobre territórios diretamente relacionados: 1) desenvolvimento urbano através do planejamento e a gestão estratégica e participativa, no período 1990-2015, em Medellín; e 2) gestão do risco associado à poluição atmosférica, por meio de gestão estratégica e participativa da qualidade do ar, desde 1994, na área metropolitana do vale de Aburrá, cuja cidade núcleo é Medellín.

Neste sentido, sob a perspectiva estratégica, se estabelece uma relação dialética entre estas duas dinâmicas a partir do fortalecimento institucional das diferentes entidades do Estado, principalmente da *Alcaldía de Medellín* no primeiro processo, o qual também contribui no fortalecimento simultâneo da AMVA no segundo caso, tudo isto através de diferentes cenários de governança ao redor do planejamento e da gestão municipal e metropolitana. Isto permitiu restabelecer a relação entre o Estado e a elite empresarial os quais desde a metade do século XX se tinham distanciado, mas aproveitaram esta dinâmica para introduzir políticas públicas encaminhas à reprodução do capital através da concepção da cidade-empresa e da cidade-mercadoria.

No entanto, contraditoriamente, o Estado também se relacionou com diferentes setores da sociedade civil, como organizações sociais e comunitárias, grupos de pesquisa, universidades públicas e privadas, entre outros, que igualmente aproveitaram para introduzir políticas públicas relacionadas com a concepção da cidade-cenário tendentes à apropriação do espaço urbano. Desta forma, se estabelece mais uma relação entre os dois processos citados acima, esta vez sob uma perspectiva participativa, que se evidencia na transformação da cultura política da cidade de Medellín, relacionada com o processo de desenvolvimento urbano, que produz mudanças positivas na cidade através do planejamento e a gestão na virada do século XX para o XXI, o que tem contribuído para transformar as práticas políticas dos habitantes

desta vulnerável área metropolitana, como se evidencia nas diferentes experiências relacionadas com a gestão do risco associada à poluição atmosférica no vale de Aburrá.

Do ponto de vista da perspectiva estratégica, cabe destacar dois aspectos que têm contribuído no fortalecimento institucional das diferentes entidades do Estado em ambos processos: a formulação de diferentes instrumentos normativos, principalmente na década de 1990, após a Constituição de 1991; e a liderança desenvolvida pelos representantes destas instituições, especialmente nas décadas 2000 e 2010. Os instrumentos normativos têm obrigado os entes territoriais, como a *Alcaldia de Medellín* e a AMVA, a desenvolver *Planes de Desarrollo* e POT, no primeiro caso, e Planes de Gestão, POT, e planos setoriais como o PIGECA, no segundo. A execução destes instrumentos normativos, entre outros, se relaciona diretamente com a liderança desenvolvida por diferentes pessoas, como Maria Emma Mejía na *Consejería*, na década de 1990, dos diferentes prefeitos de Medellín desde a década de 2000, principalmente de Sergio Fajardo, no período 2004-2007, e mais recentemente de Eugenio Prieto, na direção da AMVA, no período 2016-2019.

Na perspectiva participativa, destacam-se dois aspectos quanto ao processo de transformação da cultura política da sociedade de Medellín e do vale de Aburrá: a capacidade de resiliência ante as diferentes crises analisadas e a mudança dos sujeitos coletivos, o que se evidencia especialmente nos ativismos.

A capacidade de resiliência da sociedade se expressa nos três períodos de crise analisados: de violência, no começo da década de 1990; de violência na comuna 13, no começo da de 2000; e de poluição atmosférica, no final da de 2010. Destacam-se os diferentes sujeitos coletivos que têm contribuído nas mudanças neste âmbito, desde organizações sociais e comunitárias, grupos de pesquisa de universidades públicas e privadas que tiveram bastante importância nas décadas 1980 e 1990, alguns setores empresariais com mais relevância na década de 2000, e mais recentemente novas formas de mobilização social, como os ativismos com grande protagonismo na década de 2010.

Finalmente, o principal argumento deste trabalho é que, ante a ameaça relacionada com a problemática ambiental a partir do aumento na poluição do ar no vale de Aburrá, especialmente no município de Medellín, no final da década de 2010, a mitigação da vulnerabilidade desta sociedade urbana de risco está vinculada à gestão do risco, por meio do processo de gestão estratégica e participativa da qualidade do ar desde 1994, na área metropolitana do vale de Aburrá. Isso coincide no tempo e no espaço com a dinâmica de planejamento e gestão estratégica e participativa do desenvolvimento urbano no período 1990-2015 na cidade núcleo, Medellín.

A relação entre estes dois processos, sob a perspectiva estratégica e participativa, se evidencia, como visto acima, no fortalecimento institucional, através dos diferentes instrumentos normativos que têm sido desenvolvidos por importantes lideranças, assim como na transformação da cultura política, por meio da capacidade de resiliência dos habitantes de Medellín e o vale de Aburrá ante as diferentes crises, e a transformação dos sujeitos coletivos que se mobilizam socialmente através de novas formas, como os ativismos.

Esta relação entre os dois processos – de desenvolvimento urbano, através do planejamento, e a gestão estratégica e participativa, no período 1990-2015, em Medellín; e de gestão do risco, por meio de gestão estratégica e participativa da qualidade do ar, desde 1994, na área metropolitana do vale de Aburrá, está vinculada com a dinâmica de construção do direito à cidade nas últimas três décadas em Medellín e o vale de Aburrá, desde as políticas públicas por parte das diferentes entidades do Estado fortalecidas institucionalmente, como as diversas práticas políticas por parte dos sujeitos coletivos, especificamente os ativismos ambientais urbanos com relação à problemática ambiental, que contribuem na transformação da cultura política na sociedade urbana de risco na atualidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta tese, se realizou um movimento do pensamento do método dialético a partir de uma contradição identificada na realidade concreta. O objeto de estudo foi a ameaça relacionada com a problemática ambiental a partir do aumento na poluição do ar no vale de Aburrá, especialmente no município de Medellín, no final da década de 2010, o qual entra em contradição com o processo de desenvolvimento urbano articulado ao sistema de transporte público na virada do século XX para o XXI.

Este objeto foi atingido no final, como se apresentará a seguir, ao fazer uma análise sobre dois processos: 1) Processo de Desenvolvimento urbano, dividido em duas etapas: primeira, com o planejamento estratégico e participativo na década de 1990, especialmente com o *Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana*, 2015 (PEMAM); e segunda, com a gestão estratégica e participativa no período 2001-2015, principalmente do *Modelo de Buen Gobierno y Desarrollo Social Integral* (Modelo Medellín), sobretudo através do discurso do *Urbanismo Social* e especificamente dos *Proyectos Urbanos Integrales* (PUI), os quais se articularam ao desenvolvimento paralelo do sistema de transporte público. 2) Processo de gestão do risco associado à poluição atmosférica, dividido em duas etapas: primeira, com a gestão estratégica da qualidade do ar no período 1994-2011; e segunda, com a gestão estratégica e participativa da qualidade do ar na década de 2010, especialmente com o *Plan Integral de Gestión de la Calidad del Aire del Valle de Aburrá* (PIGECA).

Neste sentido, para analisar estes dois processos, se fez uma pesquisa sobre a categoria de análise – o direito à cidade – com o qual se buscava atingir o primeiro objetivo específico: estudar teoricamente a construção do direito à cidade, a partir da produção do espaço urbano e dos direitos da cidadania como mediações nas relações sujeito-natureza, Estado-sociedade e capital-trabalho. Isto se fez no Capítulo 1, o qual foi dividido em 4 partes que tratam sobre o espaço urbano, a cidadania, o direito à cidade, e, por fim, a sociedade urbana de risco, a qual surgiu no decorrer da pesquisa para dar conta da categoria de análise sobre a realidade estudada, relacionada com a problemática ambiental em torno da poluição atmosférica.

Após, se fez uma pesquisa da categoria de análise sobre o objeto de estudo: a dinâmica de construção do direito à cidade em Medellín (Colômbia), a partir de um processo de desenvolvimento urbano, que é estudado em duas partes: planejamento, no Capítulo 2, e gestão, no Capítulo 3. Assim, o segundo objetivo estratégico foi alcançado ao se explorar o processo de planejamento estratégico e participativo na década de 1990, através de diferentes políticas públicas de origem governamental e estatal, especificamente do *Plan Estratégico de Medellín*

y el Área Metropolitana, 2015 (PEMAM); e da apropriação por parte da sociedade destes espaços de participação, assim como a abertura de outros de origem social e comunitário. O terceiro objetivo foi alcançado ao se pesquisar o processo de gestão estratégica e participativa no período 2001-2015, principalmente do *Modelo de Buen Gobierno y Desarrollo Social Integral* (Modelo Medellín), desenvolvido através do discurso do *Urbanismo Social* e, especificamente, dos *Proyectos Urbanos Integrales* (PUI), os quais se articularam à expansão paralela do *Sistema Integrado de Transporte del Valle del Aburrá* (SITVA); e da participação no poder de uma parte da sociedade, que além de fortalecer espaços de participação oficiais, institucionalizou outros de origem social e comunitário.

Desta forma, se conseguiu confirmar a hipótese segundo a qual a cidade de Medellín começou um processo de desenvolvimento urbano dividido em duas etapas: primeiro, com o planejamento estratégico e participativo na década de 1990; e segundo, com a gestão estratégica e participativa no período 2001-2015.

Então, o movimento do pensamento do método dialético se reencontra com a contradição na realidade, mas desta vez com o conhecimento construído nos capítulos 1, 2 e 3. Neste âmbito, o quarto objetivo específico foi conseguido no Capítulo 4, ao analisar em concreto a ameaça relacionada com a problemática ambiental a partir do aumento na poluição do ar no vale de Aburrá, especialmente no município de Medellín, no final da década de 2010; assim como o processo de gestão do risco associado à poluição atmosférica desenvolvido pela AMVA, através da gestão estratégica da qualidade do ar no período 1994-2011, e de gestão estratégica e participativa da qualidade do ar na década de 2010, especialmente através do *Plan Integral de Gestión de la Calidad del Aire del Valle de Aburrá* (PIGECA).

Desta forma, se conseguiu confirmar a hipótese segundo a qual no vale de Aburrá se desenvolve um processo de gestão do risco associado à poluição atmosférica, desde 1994 até a atualidade.

Finalmente, a análise dialética retoma a contradição que deu origem ao estudo, e a partir desta propõe a síntese das múltiplas determinações dos dois processos analisados, com o qual se atingiu o quinto objetivo específico, ao analisar as contradições dos processos de desenvolvimento urbano em Medellín no período 1990-2015 e de gestão do risco associado à poluição atmosférica no vale de Aburrá desde 1994 até a atualidade, bem como a relação entre estes desde uma perspectiva estratégica dominada pelo Estado e desde uma participativa apropriada pela sociedade civil. partirem conformidade com o estudo destes dois processos, foram analisadas suas contradições, fazendo-se uma definição dos habitantes do vale de Aburrá como uma sociedade urbana de risco.

Desta forma, se conseguiu desenvolver a tese segundo a qual, ante a ameaça descrita no objeto de estudo, é possível fazer uma análise de como a relação dialética entre os dois processos de desenvolvimento urbano em Medellín, no período 1990-2015, e de gestão do risco associado à poluição atmosférica no vale de Aburrá, desde 1994 até a atualidade, têm constituído, ao mesmo tempo, desde uma perspectiva estratégica desde o Estado e participativa desde a sociedade organizada, a possibilidade de mitigação da vulnerabilidade da sociedade urbana de risco através de um processo de construção do direito à cidade, principalmente por parte das ações coletivas dos ativismos ambientais urbanos, e, portanto, esta é uma cultura política que contribui na superação da contradição que origina este estudo.

O método empregado para a investigação desta tese foi o dialético, apresentado na Introdução, e desenvolvido como estrutura geral do texto. Este método foi adiantado sob uma abordagem qualitativa, e foi complementado em suas diversas etapas por meio de diferentes metodologias de recollecção de informação, como se apresenta na continuação.

O movimento indutivo, desde a realidade, consistiu na construção da categoria fundamental de análise, o direito à cidade, através de uma revisão bibliográfica das diferentes categorias que dão forma à presente pesquisa (Capítulo 1).

Este movimento dedutivo de retorno à realidade por meio da aplicação da categoria de direito à cidade em Medellín foi realizado por meio de uma revisão bibliográfica que permitisse dar forma a um contexto narrativo sobre a história da cidade até a virada da década de 1980 para a de 1990, e, em concreto, com relação ao processo de desenvolvimento urbano nos períodos que foram objeto de estudo: o planejamento estratégico e participativo, 1990-2000 (Capítulo 2); a gestão estratégica e participativa, 2001-2015 (Capítulo 3); e na área metropolitana do vale de Aburrá, o processo de gestão do risco associada à poluição atmosférica desde 1994 até o final da década de 2010 (Capítulo 4).

Após esta fase, buscou-se a objetividade, recorrendo-se à análise documental de diferentes documentos oficiais, mas se faz um foco em cada capítulo num documento que desse conta, de forma mais ampla, da temática estudada em cada um: *Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana (PEMAM)* (Capítulo 2), *Transformación de una ciudad. Modelo de Buen Gobierno y Desarrollo Social Integral (Modelo Medellín)* (Capítulo 3), *Plan Integral de Gestión de la Calidad del Aire del Valle de Aburrá (PIGECA)* (Capítulo 4).

Efetivamente, buscou-se uma aproximação subjetiva ao objeto por intermédio da história oral, especificamente do gênero histórico temático, que como metodologia se serve de instrumentos como a entrevista semiestruturada. Este formato de entrevista foi aplicado a uma

amostra de 18 pessoas, determinada de forma não-probabilística por cotas de 6 por período de estudo: 1990-2000 (Capítulo 2); 2001-2015 (Capítulo 3); final década 2010 (Capítulo 4).

No desenvolvimento do método dialético em geral, e especificamente das metodologias citadas acima, se evidenciaram algumas limitações práticas e teóricas com relação à análise do objeto de estudo, as quais se analisarão a seguir. A primeira limitação, ainda que seja considerada uma vantagem mais à frente, está relacionada com a distância do sujeito do objeto de estudo. A investigação foi realizada na Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) (Paraná), no sul do Brasil, e versa sobre Medellín (Antioquia), na Colômbia.

É importante destacar o estudo presencial do Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas durante o período 2016-2019, o mesmo período no qual, como foi relatado no Capítulo 4, emerge a problemática ambiental em torno da poluição atmosférica em Medellín. Ainda assim, se reconhece que a distância do investigador de sua cidade natal e com relação ao tempo em que se desenvolviam os acontecimentos que deram origem ao problema de estudo, permitiu realizar uma análise mais objetiva.

Na revisão bibliográfica, a principal limitação esteve relacionada, no Capítulo 4, com a contemporaneidade do problema, motivo pelo qual foi significativa a ausência de fontes que tratassem a dinâmica de construção dos direitos da cidadania e do direito à cidade a partir da problemática ambiental em Medellín na atualidade. Isto foi superado no decorrer da pesquisa, por meio de referências teóricas relacionadas com a problemática ambiental que aportaram elementos para abordar o tema, assim como de bibliografia especializada, como os artigos revisados em função da poluição atmosférica, um tema de estudo novo para o pesquisador.

Na análise documental, se destaca como uma limitação a grande quantidade de fontes que podem ser estudadas envolvendo as políticas públicas urbanas: a constituição, leis nacionais, estaduais e municipais, decretos, planos, programas e projetos, entre outros. Mais além, um amplo universo de temas sobre os quais estes documentos podem versar, considerando-se ainda a especificidade e profundidade com a qual podem tratar sobre cada um. Neste cenário, procurou-se priorizar os documentos em nível nacional e municipal que determinavam diretamente a construção do objeto de estudo, sob uma perspectiva do planejamento e da gestão do desenvolvimento urbano, bem como da gestão do risco associado à poluição atmosférica.

No que se diz respeito à história oral, as limitações fazem referência ao tipo de amostragem não-probabilística, que carece de rigor estatístico. Nesse âmbito, realizou-se o procedimento de amostragem não-probabilística mais rigoroso (GIL, 2008), isto é, por cotas, visando estratificar a amostra de tal forma que fosse representativa segundo os períodos de

estudos (classificação dos capítulos), a categoria de análise (proporção de pessoas na relação Estado-sociedade), e o objeto de estudo (cotas proporcionais a cada classificação).

Não obstante, se reconhece que a amostragem por cotas apresenta limitações relacionadas com a introdução de vieses na classificação, na proporção, na cotação dos sujeitos e na seleção não aleatória deles, em cada classe. Esta limitação buscou ser superada na divisão em três períodos de trabalho de campo para a realização das entrevistas: janeiro 2018, junho-julho 2018 e julho 2019. A primeira visita permitiu a realização de duas entrevistas preliminares, que ajudaram com a técnica bola de neve a definir grande parte dos outros sujeitos que foram entrevistados na segunda visita, o que posteriormente possibilitou identificar a ausência de informação em alguns aspectos particulares, o que foi suprido na terceira e última visita, em que se completou a amostra. Uma vez que houve um período de 18 meses entre a primeira e a terceira visita, isso permitiu uma seleção rigorosa de cada uma das pessoas a serem entrevistadas nas três visitas, de tal forma que fossem suficientemente representativas dentro do período de estudo analisado.

Após as limitações, se fazem algumas considerações sobre as potencialidades desta pesquisa, tanto em nível teórico como prático. Em primeiro lugar, se faz referência às possibilidades do conceito sociedade urbana de risco, o qual se buscou contextualizar e definir de forma geral, a partir de um curto estado da arte. Neste sentido, este conceito, como uma tendência em formação dentro da 4ª Revolução Urbana com relação à problemática ambiental, configura um universo de possibilidades como parte da urbanização completa da sociedade em processo de desenvolvimento às portas do início da terceira década do século XXI.

No que concerne o processo de planejamento estratégico e participativo na década de 1990, em Medellín, se destaca a ausência de fontes bibliográficas que analisem o PEMAM, e a relação deste com outros planos de caráter regional, como *Visión Antioquia Siglo XXI* e o PLANEA. No mesmo sentido, se destaca, com relação à gestão estratégica e participativa do Modelo Medellín, que a grande produção bibliográfica tem se concentrado no *Urbanismo Social*, nos PUI e nos Metrocables. Isto posto, o Modelo Medellín constitui uma grande possibilidade a ser explorada em profundidade no estudo do processo de desenvolvimento urbano de Medellín nas últimas décadas.

Por fim, devido à contemporaneidade da problemática ambiental e às perspectivas de repetição de ocorrência de eventos de poluição atmosférica no vale de Aburrá no curto e mediano prazo, as práticas políticas dos ativismos ambientais urbanos como parte da dinâmica de construção do direito à cidade constituem também uma grande possibilidade de estudos futuros. Outrossim, os ativismos em geral na área metropolitana cada vez mais ganham força

em outros temas ambientais, em outros âmbitos urbanos, e em aspectos concernentes à sociedade contemporânea.

Em virtude da atualidade do PIGECA, formulado no ano 2017, abrem-se inúmeras possibilidades teóricas e práticas. As potencialidades teóricas estão relacionadas com o estudo da análise documental e a produção bibliográfica de todo o processo de produção desta política pública, desde sua introdução na agenda da direção 2016-2019 da AMVA; abrange, ainda, a formulação do plano, tanto de uma perspectiva estratégica desta entidade como de uma miragem dos diferentes sujeitos individuais e coletivos que participaram; a tomada de decisões na formulação, relacionada com a legitimidade da AMVA e a influência da Alcaldía de Medellín; e, finalmente, com a implementação do plano que acontece na atualidade e irá até o ano 2030.

Neste contexto, evidenciam-se possibilidades práticas para o Estado representado na AMVA, assim como para outras entidades nos níveis regional e nacional, e até internacional, em função da avaliação, em geral, deste processo de gestão do risco associado à poluição atmosférica analisado nesta tese, e, em particular, do PIGECA, que por suas características são únicos na Colômbia. E, assim, se destaca finalmente para os sujeitos individuais e coletivos a possibilidade que apresenta o processo de implementação do PIGECA quanto à gestão participativa do risco, o qual constitui, como analisado na pesquisa, uma condição de possibilidade para mitigar a vulnerabilidade das sociedades urbanas de risco frente às ameaças da relação da sociedade-natureza na modernidade. Assim, na avaliação permanente do PIGECA por parte da sociedade abre-se um importante espaço para a construção do direito à cidade em face da problemática ambiental.

No aspecto prático, é possível destacar algumas potencialidades desta pesquisa que ganham o caráter de recomendações tanto para as diferentes entidades do Estado envolvidas, como para os diferentes sujeitos coletivos do vale de Aburrá. Em primeiro lugar, é importante destacar a fortaleza de Medellín em relação aos cenários de planejamento e gestão no nível local da comuna através do SMP e, especificamente, do programa de PLPP. De fato, é importante fortalecer estes espaços em nível territorial, mas também se faz uma reflexão sobre a necessidade de fortalecer espaços setoriais de planejamento participativo, os quais estão inclusos no SMP através dos *Planes Sectoriales*.

Neste sentido, os diferentes setores, como educação, saúde, cultura etc. podem realizar processos de planejamento participativo neste sentido, mesmo assim se evidencia em termos de desenvolvimento urbano a necessidade de um correlato, a gestão participativa no nível setorial. Em resumo, a partir da experiência adquirida pela *Alcaldia de Medellín* com relação ao

planejamento e à gestão do orçamento territorial, desde uma perspectiva participativa através do PLPP se propõe aproveitar esta experiência para implementar processos de orçamento participativo em nível setorial.

Assim também com relação ao planejamento, como ficou evidente no Capítulo 5, é preciso fortalecer os cenários de planejamento municipal no curto prazo como o *Plan de Desarrollo*, de mediano prazo como os POT, mas principalmente é importante recuperar os cenários de planejamento estratégico e participativo ao longo prazo em temas de interesses municipais e metropolitanos, como o caso do PEMAM analisado nesta tese, e de outros como o PLANEA.

Neste sentido, com relação a temas de interesse municipais e metropolitanos também é claro a necessidade de criar cenários de participação para a sociedade civil, em suas diferentes formas de organização. Mesmo se tem presente que isto é um tema de normatividade nacional, é importante refletir sobre a necessidade de fazer mais democrática a relação entre a AMVA e a população do vale de Aburrá. Lembre-se que o diretor desta entidade é eleito pelos 10 prefeitos dos municípios da área metropolitana, com grande influência do prefeito de Medellín. Assim também, por suas características, estritamente como autoridade em matéria de ordenamento territorial, ambiental e de mobilidade, não conta com um espaço institucional de democracia representativa que permita um relacionamento com a sociedade. Neste sentido é importante abrir espaços de democracia participativa mais flexíveis para a AMVA se relacionar com a sociedade organizada através de diferentes formas, como os novos sujeitos coletivos representados principalmente nos ativismos, que através de experiências como a formulação do PIGECA analisado nesta tese, demonstraram sua disposição e capacidade técnica para participar em processos de planejamento estratégico e participativo em temas de interesse geral para o vale de Aburrá.

Assim também se configura mais uma recomendação dirigida a estes novos ativismos, principalmente aos que se reconhecem como ambientais e/ou urbanos, a qual está encaminhada à necessidade de fazer uma crítica às diferentes relações de dominação na atualidade, não só à relação capital-trabalho ou sociedade-Estado, senão principalmente a relação do sujeito em sociedade com a natureza na modernidade, a partir da qual se configura a problemática ambiental ao redor da poluição atmosférica no vale de Aburrá na atualidade.

Para encerrar, é relevante destacar a possibilidade de se aproveitar, por parte da Alcaldía de Medellín e a AMVA, a inserção do conceito de risco dentro do processo da 4a Revolução Industrial promovido pelo WEF. No recém-criado Centro para a 4a Revolução Industrial, poderiam se desenvolver, por exemplo, diferentes processos relacionados com a

gestão dos riscos que têm origem em ameaças provocadas pelos perigos da produção industrial, os quais se materializam sobre sociedades urbanas vulneráveis, como a do vale de Aburrá. Isto, entre outras análises, segundo o processo de gestão estratégica e participativa da qualidade do ar apresentado nesta tese.

REFERÊNCIAS

- ACI. Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana. **Panorámica de Medellín – Sector Plaza Mayor**. 2019. Disponível em: <https://i1.wp.com/www.acimedellin.org/wp-content/uploads/2015/02/plaza-mayor-medellin.jpg?fit=1200%2C798&ssl=1>. Acesso em: 01 nov. 2019.
- ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Tendencias globales Desplazamiento forçado en 2018**. 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/stats/globaltrends/5d09c37c4/tendencias-globales-de-desplazamiento-forzado-en-2018.html> . Acesso em: 01 nov. 2019.
- AL PONIENTE. **Tranvía de Ayacucho**: sueño de ciudad realizado por el Metro de Medellín. 2016. Disponível em: <https://alponiente.com/tranvia-ayacucho-sueno-ciudad-realizado-metro-medellin/> . Acesso em: 01 nov. 2019.
- ALCALDÍA DE MEDELLÍN; BID. **Transformación de una ciudad**: Modelo de Buen Gobierno y Desarrollo Social Integral. Medellín: Taller de Edición, 2009.
- AMBIENTES DIGITAL. **01-unidades-vida-articulada-medellin-epm**. 2017. Disponível em: <https://ambientesdigital.com/unidades-vida-articulada-medellin-epm/01-unidades-vida-articulada-medellin-epm/>. Acesso em: 01 nov. 2019.
- AMVA. Área Metropolitana del Valle de Aburrá. **Protocolo del Plan Operacional para Enfrentar Episodios Críticos de Contaminación Atmosférica en el Valle de Aburrá**. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana, 2015.
- PIGECA. Plan Integral de Gestión de la Calidad del Aire. **Plan integral de gestión de la calidad del aire para área metropolitana del Vallé de Aburrá (PIGECA 2017-2030)**. Washington D.C.: Clean Air Institute, 2017.
- ARANTES, O.B. Uma estratégia fatal. In: ARANTES, O.B.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- BARBOSA, L.M. A cidade como projeto coletivo: impressões sobre a experiencia de Medellín. **Tempo e Argumento**, v. 3, n. 2, p.164-181, jul./dez. 2011.
- BECK, U. **Sociedade de risco**: rumo a outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2011.
- BEDOYA, J.; MARTÍNEZ, E. Calidad del aire en el valle de Aburrá Antioquia-Colombia. **Dyna**, v. 76, n. 158, p. 7-15, jun. 2009.
- BERMAN, M. **Tudo que é sólido desmancha no ar**: A aventura da modernidade. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- BORJA, J.; MUXÍ, Z. **El espacio público, ciudad y ciudadanía**. Disponível em: http://www.esdionline.com/repositori/public/dossiers/DIDAC_wdw7ydy1.pdf. Acesso em: 6 abr. 2018.

BORJA, J. **Revolución urbana y derechos ciudadanos**: Claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual. 2012. tese (Doutorado) - Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Barcelona, Barcelona, 2012. Disponível em: https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/83360/01.JBS_1de2.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 6 abr. 2018.

BOTELHO A. A produção do espaço e o empresariamento urbano: o caso de Barcelona e seu fórum das culturas de 2004. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 16, p. 111-124, 2004.

BRAND, P.C. Estrategias ambientales, legitimación gubernamental y regulación social: exploraciones en cuatro ciudades colombianas. **Economía, Sociedad y Territorio**, v. V, n. 19, p. 499-534, sept./dic. 2005.

BRAND, P. Sociedad, movilidad y ciudad. In: UCL - UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. **Movilidad urbana y pobreza**: aprendizajes de Medellín y Soacha, Colombia. 2012.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CMMAD. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1991.

CNMH. Centro Nacional de Memoria Histórica. **Medellín**: memorias de una guerra urbana. Bogotá: CNMH, 2017.

COLOMBIA. **Constitución Política de Colombia de 1991**. Bogotá, D.E., julio 6 de 1991. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2019.

COLOMBIA. Ley General Ambiental de Colombia. Ley 99 de 1993 (Diciembre 22). **Diario Oficial No. 41.146 de 22 de diciembre de 1993**. Disponível em: https://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/colombia/colombia_99-93.pdf. Acesso em: 01 nov. 2019.

COLOMBIA. Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas. Ley 128 de 1994 (Febrero 23). **Diario Oficial 41.236 de 23 febrero de 1994**. Disponível em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=332>. Acesso em: 01 nov. 2019.

COLOMBIA. Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana. Ley 134 de 1994 (Mayo 31). **Diario Oficial 41.373 de 31 de mayo de 1994**. Disponível em: <https://www.iidh.ed.cr/capel2016/media/1111/ley-134-1994-mecanismos-de-participaci%C3%B3n-ciudadana.pdf> Acesso em: 01 nov. 2019.

COLOMBIA. Ley orgánica del Plan de Desarrollo. Ley 152 de 1994 (Julio 15). **Diario Oficial No. 41.450 de 15 de julio de 1994**. Disponível em:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/LEY%20152%20DE%201994.pdf>
 Acceso em: 01 nov. 2019.

COLOMBIA. Ley de Desarrollo Territorial. Ley 388 de 1997 (Julio 18). **Diario Oficial No. 43.091 de 24 de julio de 1997.** Disponible em: [http://www.catastrolatino.org/documentos/foros_tematicos_IGAC/foro%20I/legislacion/adjuntos%20colombia/ley388de1997\[1\].pdf](http://www.catastrolatino.org/documentos/foros_tematicos_IGAC/foro%20I/legislacion/adjuntos%20colombia/ley388de1997[1].pdf) Acceso em: 01 nov. 2019.

COLOMBIA. **Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo.** Número único de radicación 05001233300020170136201. Referencia: Medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos. Bogotá, D.C., 11.jul.2019.

CORPORACIÓN REGIÓN. **El Seminario Alternativas de Futuro para Medellín propició la participación de las comunidades.** Disponible em: <http://www.region.org.co/index.php/nuestra-historia/item/232-el-seminario-alternativas-de-futuro-para-medellin-propicio-la-participacion-de-las-comunidades>. Acceso em: 23 mar. 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Yarce y otros vs. Colombia. Sentencia del 22 de noviembre de 2016.** Disponible em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_325_esp.pdf. Acceso em: 05 abr. 2018.

DÁVILA, J.D.; BRAND, P. C. La gobernanza del transporte público urbano: indagaciones alrededor de los Metrocables de Medellín. **Bitácora**, n. 21, v. 2, p. 85-96, jul./dez. 2012.

DÁVILA, J.D.; DASTE, D. Pobreza, participación y Metrocable. Estudio del caso de Medellín. In: N-AERUS Conference, 12., 2011. **Conference** [...] Madrid (España), 20 oct. 2011. p.121-131.

DE BOER, E. **Transport Sociology: Social Aspects of Transport Planning.** Oxford: Pergamon, 1986.

DNP. Departamento Nacional de Planeacion. **Programa Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana:** Medellín: Reencuentro con el Futuro. CONPES 2562. Santa Fé de Bogotá, 1991. Disponible em: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2562.pdf>. Acceso em: 05 abr. 2018.

DNP. Departamento Nacional de Planeacion. **Política Pública Urbana:** Ciudades y Ciudadanía. CONPES 2808. Santa Fé de Bogotá, 1995. Disponible em: <https://www.coursehero.com/file/39735067/2808pdf/>. Acceso em: 05 abr. 2018.

DUQUE, I. Políticas públicas, urbanismo y fronteras invisibles. Las disputas por el control espacial en Medellín. **Scripta Nova**, v. 18, n. 493 (25), 2014. Disponible em: <http://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/15014/18367>. Acceso em: 05 abr. 2018.

ECHEVERRÍA, M. C.; BRAVO, M. V. **Balance sobre el Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana.** Medellín: Informe final - Contrato No. 4600017294, 2009. Disponible em: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadan>

o/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Plantillas%20Gen%C3%A9ricas/Documentos/5toCongresoCiudad/BalancePlanEstrat%C3%A9gico_Presentaci%C3%B3n%20Consultor%C3%ADa_InformeFinal_PEMAM.pdf. Acesso em: 05 abr. 2018.

EDU. Empresa de Desarrollo Urbano *et al.* **Modelo de transformación urbana**: Proyecto Urbano Integral – PUI - en la zona nororiental. Consolidación habitacional en la quebrada Juan Bobo. Medellín: Universidad EAFIT, 2012. Disponível em: <http://www.eafit.edu.co/centros/urban/articulos-publicaciones/Paginas/medellin-modelo-transformacion.aspx>. Acesso em: 05 abr. 2018.

EDU; ALCALDÍA DE MEDELLÍN. **Arquitectura pública e innovación social**: Taller de diseño EDU. Medellín: Empresa de Desarrollo Urbano, EDU; Alcaldía de Medellín, 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/29865882/ARQUITECTURA_P%C3%A9BLICA_E_INNOVACI%C3%93N_SOCIAL_TALLER_DE_DISE%C3%91O_EDU. Acesso em: 01 nov. 2019.

EL COLOMBIANO. **Un vuelo sobre las escaleras eléctricas de barrio**. 2015. Disponível em: <https://www.elcolombiano.com/multimedia/videos/medellin-y-su-comuna-13-tienen-escaleras-electricas-de-barrio-KX2374378>. Acesso em: 01 nov. 2019.

EL DERECHO A NO OBEDECER. Disponível em: <http://derechoanoobedecer.com/sobre-el-derecho-a-no-obedecer/>. Acesso em: 01 nov. 2019.

EL ESPECTADOR. **La calidad del aire en Medellín sigue en deterioro**. Disponível em: www.elespectador.com/noticias/nacional/antioquia/la-calidad-del-aire-en-medellin-sigue-en-deterioro-articulo-876433. Acesso em: 01 nov. 2019.

EL TIEMPO. **A las gordas de Botero en Medellín, les tocó usar tapabocas**. 2016. Disponível em: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16558974>. Acesso em: 11 abr. 2018.

ENCICLA. **Cambia la rutina y sal a rodar en esta tarde**. 2018. Disponível em: <https://www.facebook.com/encicla/photos/a.667148209988917/1938537289516663/?type=3&theater>. Acesso em: 01 nov. 2019.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

ELLIOTT J.R.; FRICKEL, S. The Historical Nature of Cities: A Study of Urbanization and Hazardous Waste Accumulation. **American Sociological Review**, v.78, n.4, j p.521-543, jun. 2013.

FLEURY, S. **Estado sem cidadãos**: seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

FLEURY, S. A proteção social como perspectiva de transformação do Estado e da sociedade. In: DOWBOR, L.; SACHS, I.; LOPES, C. **Riscos e oportunidades**: em tempos de mudanças. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.

FORO SOCIAL URBANO ALTERNATIVO Y POPULAR. **Declaración Política:** Foro Social Urbano Alternativo y Popular; Construyamos ciudades para la vida digna! 2014. Disponível em:

https://esp.habitants.org/la_via_urbana/foro_social_urbano_alternativo_y_popular_2014/declaracion_politica_-

[_foro_social_urbano_alternativo_y_popular_!construyamos_ciudades_para_la_vida_digna.](https://esp.habitants.org/la_via_urbana/foro_social_urbano_alternativo_y_popular_2014/declaracion_politica_-)

Acesso em: 4 nov. 2019.

FRANCO, S. *et al.* Mortalidad por homicidio en Medellín, 1980-2007. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.17, n .12, p. 3209-3218, 2012.

FRANZ, T. Urban Governance and Economic Development in Medellín. An “Urban Miracle”? **Latin American Perspectives**, Issue 213, v. 44, n. 2, p.52-70, mar. 2017.

FREITAS, S. **História oral:** possibilidades e procedimentos. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2006.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade.** São Paulo: Editora UNESP, 1991.

GAVIRIA, C.F. **Temas de introducción al derecho.** Medellín: Señal Editora, 2017.

GAVIRIA, C.F.; BENAVIDES, P.C.; TANGARIFE, C.A. Contaminación por material particulado (pm_{2,5} y pm₁₀) y consultas por enfermedades respiratorias en Medellín (2008-2009). **Rev. Fac. Nac. Salud Pública**, v. 29, n. 3, p.241-250, sept. /dic 2011.

GAVIRIA, C.F.; MUÑOZ, J.C.; GONZÁLEZ, G.J. Contaminación del aire y vulnerabilidad de individuos expuestos: un caso de estudio para el centro de Medellín. **Rev. Fac. Nac. Salud Pública**, v. 30, n. 3, p.316-327, sept./dic. 2012.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, M. G. **Novas Teorias dos Movimentos Sociais.** São Paulo: Ediciones Loyola, 2010.

GOHN, M. G. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, maio/ago. 2011.

GONZÁLEZ, L.F. **Ciudad y arquitectura urbana en Colombia.** Medellín: Editorial Universidad de Antioquia, 2017.

GUTIÉRREZ, A.L.; HINCAPIÉ, L.A.; VILLA, G.N. Potencial social y político de la planeación local y el presupuesto participativo en Medellín (Colombia) para fortalecer la democracia latino-americana. **EURE**, v. 42, n.125, p.205-224, enero 2016.

GREATER Medellin Conventions & Visitors Bureau. **Centro Cultural Moravia.** Disponível em: <http://en.bureaumedellin.com/galleries/centro-cultural-moravia/> . Acesso em: 01 nov. 2019.

HARDOY, J. el al. Local disaster risk reduction in Latin American urban áreas. **Environment & Urbanization**, v. 23, n.2, p.401-413, oct. 2011.

- HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.
- HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Revista Espaço & Debate**, ano XVI, n. 39, p. 48-64, 1996.
- HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.
- HARVEY, D. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- HARVEY, D. **17 Contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2016.
- HEGEL, G.W.F. **Fenomenologia do espírito**. Petrópolis: Vozes, 1992.
- HEGEL, G. **Princípios da filosofia do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- HENDRIKS, F. The post-industrialising city: political perspectives and cultural biases. **GeoJournal**, v.47, p.425-432, 1999.
- HYLTON, F. The Cold War That Didn't End: Paramilitary Modernization in Medellín, Colombia. In: GRANDIN, G.; JOSEPH, G. **A century of revolution: insurgent and counterinsurgent violence during Latin América's long cold war**. Durham: Duke University Press, 2010. p.338-367.
- HYLTON, F. Medellín, cambio extremo. **Ensayos de Economía**, n.44, jan./jun. 2014.
- HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Martin Claret, 2001.
- HOWLETT, M. *et al.* **Política pública: seus ciclos e subsistemas. Uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- KENYON, S.; LYONS, G.; RAFFERTY, J. Transport and social exclusion: investigating the possibility of promoting inclusion through virtual mobility. **Journal of Transport Geography**, v.10, n. 3, p. 207-219, 2002.
- KERSTENETZKY, C.L. **O Estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- LA NETWORK. **Jardín de Moravia: de cómo una ciudad transforma la basura en vida**. Disponível em: <https://la.network/jardin-moravia-una-ciudad-transforma-la-basura-vida/>. Acesso em: 01 nov. 2019.
- LAVELL, A. Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano. Problemas y conceptos: hacia la definición de una agenda de investigación. In: FERNÁNDEZ, M. A. (Comp.). **Ciudades en riesgo**. Lima: La Red-Usai, 1996.
- LAVELL, A. Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una Definición. **Scripta Nova-Revista**, 2001. Disponível em: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd29/riesgo-apuntes.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2019.

- LEFEBVRE, H.; GUTERMAN, N. **Qué es la dialéctica**. Buenos Aires: Editorial Dedado, 1964.
- LEFEBVRE, H. **El materialismo dialéctico**. Buenos Aires: Editorial La Pleyade, 1969.
- LEFEBVRE, H. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2001.
- LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.
- LEFEBVRE, H. **Espaço e Política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2011.
- LEFEBVRE, H. **La producción del espacio**. Madrid: Capitan Swing Libros, 2013.
- LEFF, E. **Epistemología ambiental**. São Paulo: Cortez, 2007.
- LEIBLER, L. De la justicia para pensar y hacer la ciudad. Un análisis del Metrocable de Medellín, Colombia. **Actas del Hábitat**, n. 2, p. 87-104, 2011.
- LEIBLER, L.; BRAND, P. Movilidad e inclusión social: la experiencia desde la periferia de Medellín y el primer Metrocable. **Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines**, v.41, n.3, p.363-387, 2012.
- LEIBLES, L.; MUSSET, A. ¿Un transporte hacia la justicia espacial? El caso del Metrocable y de la comuna nororiental de Medellín, Colombia. **Scripta Nova**, v. XIV, n. 331 (48), p.1-13, ago. 2010.
- LEIBLES, L.; MUSSET, A. De la justicia para pensar y hacer la ciudad. **Revista Actas del Hábitat**, v. 1, n. 2, p.86-103, oct. 2011.
- LEROI-GOURHAN, A. **El Gesto y la Palabra**. Caracas: Editorial Universidad Central de Venezuela, 1971.
- LEYVAS. El proceso de construcción de estatalidad local (1998-2009): ¿la clave para entender el cambio de Medellín? In: URBAM. **Medellín: Medio Ambiente, Urbanismo y Sociedad**. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT, 2010.
- LEYVA, S. ¿Crisis o continuidad? Una discusión sobre el poder en Medellín a partir de la década de 1970. **Estudios Políticos**, v.44, p.113-138, 2014.
- LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Martin Claret, 2006.
- LOW CARBON CITY. **Ciudades bajars en carbono**. 2019. Disponível em: <https://lowcarbon.city/es/sobre-nosotros/>. Acesso em: 01 nov. 2019
- LUHMANN, N. **Sociologia del riesgo**. Guadalajara: Universidad Iberoamericana Universidad de Guadalajara, 1992.

MACLEAN, K. The 'Medellín Miracle': The politics of crisis, elites and coalitions. **Research Paper 24**, The Developmental Leadership Program, 2014.

MANSILLA, E. **Riesgo y Ciudad. Facultad de Arquitectura**. Mexico City: Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, K. **O Capital**. Crítica da Economia Política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, I, 1, 1968.

MARX, K. **O Capital**. Crítica da Economia Política. São Paulo: Nova Cultural, 1984.

MARX, K. **Manuscritos Económico-Filosóficos**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

MARX, K. **Manuscritos Económico-Filosóficos**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martin Fontes, 2001.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifiesto Comunista**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

MARTIN, G. **Medellín, tragedia y resurrección: mafias, ciudad y estado, 1975-2013**. Medellín: La Carreta Editores, 2014.

MEDELLÍN. Alcaldía de Medellín. **Proyecto Urbano Integral Nororiental**. 2006. Disponível em:

http://aprendeenlinea.udea.edu.co/lms/moodle/pluginfile.php/142744/mod_resource/content/0/PUI-NOR_Sistematizacion_metodologia_Noviembre-2006.pdf. Acesso em: 3 mar. 2018.

MEDELLÍN. Alcaldía de Medellín. **Urbanismo Social**. Medellín 2004 - 2011. ppt. Medellín. 1 arquivo, Power Point.

MEDELLÍN. Alcaldía de Medellín. **Alcaldía de Medellín adopta medidas para evitar emergencia por calidad del aire**. 2016. Disponível em:

<https://www.medellin.gov.co/movilidad/component/k2/alcaldia-de-medellin-adopta-medidas-para-evitar-emergencia-por-calidad-del-aire>. Acesso em: 23 mar. 2018.

MEDELLÍN. Alcaldía de Medellín. **Acuerdo 43 de 1996**. Acuerdo general para el Plan de Desarrollo del Municipio de Medellín. Disponível em:

https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/a_conmed_0043_1996.htm. Acesso em: 01 nov. 2019.

MEDELLÍN. Alcaldía de Medellín. **Acuerdo 46 de 2006**. Plan de ordenamiento territorial (POT) de Medellín. Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones. Disponível em: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/Acuerdo46_2006.pdf. Acesso em: 01 nov. 2019.

MEDELLÍN. Alcaldía de Medellín. **Acuerdo 43 de 2007**. Por el cual se crea e institucionaliza la planeación local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación - Acuerdo 043 de 1996 - y se modifican algunos de sus artículos. Disponible en: https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/a_conmed_0043_2007.htm Acceso en: 01 nov. 2019.

MEDELLÍN. Alcaldía de Medellín. **Acuerdo 48 de 2014**. Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Medellín. Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias. Disponible en: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2014/POT/ACUERDO%20POT-19-12-2014.pdf. Acceso en: 01 nov. 2019.

MEDELLÍN. Alcaldía de Medellín. Medellín (Antioquia). Concejo Municipal. **Plan de Desarrollo 1995-1997**: versión aprobada por el honorable Concejo Municipal. Alcaldía de Medellín, Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana, 1995. 222 p.

MEDELLÍN. Alcaldía de Medellín. Concejo Municipal. **Plan de desarrollo de Medellín 1998-2000**: por una ciudad mas humana. Acuerdo 14 de 1998. Medellín, 1998. 32p.

MEDELLÍN. Alcaldía de Medellín. Concejo Municipal. **Medellin competitiva**: plan de desarrollo 2001-2003 - hacia una revolucion de la cultura ciudadana. Medellín, 1998. 167p.

MEDELLÍN. Alcaldía de Medellín. Concejo Municipal. **Plan de Desarrollo 2004-2007**: Medellín, compromiso de toda la ciudadanía. Medellín, 2004. 167p.

MEDELLÍN. Alcaldía de Medellín. Concejo Municipal. **Plan de Desarrollo 2008-2011**: Medellín es solidaria y competitiva. Medellín, 2008.

MEDELLÍN. Alcaldía de Medellín. Concejo Municipal. **Plan de Desarrollo 2012-2015**, Medellín, un hogar para la vida. Medellín, 2012.

MEDELLÍN. Alcaldía de Medellín. Concejo Municipal. **Plan de Desarrollo 2016-2019**, Medellín, cuenta con vos. Medellín, 2016.

MEDELLÍN. Alcaldía de Medellín. **Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para el Municipio de Medellín**. 23 de diciembre de 1999. Disponible en: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Servicios/Documentos/SITE/Derogados-1999/ACUERDO%2062_POT%20DEROGADO.pdf. Acceso en: 01 nov. 2019.

MEDELLÍN. **Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana 2015**: El futuro de la ciudad metropolitana. Medellín, 1997.

MEDELLÍN. **Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana 2015**: La Visión y los Proyectos. Medellín, 1998.

MEDELLÍN. **Plan Director Medellín, Valle de Aburrá - BIO 2030**. Medellín: Mesa Editores, 2011. Disponible en:

<http://www.eafit.edu.co/centros/urban/Documentos/BOOKbio2030plandirectormedellin.pdf>
Acesso em: 01 nov. 2019.

MEDELLÍN GURU. **Medellín Metro Guide**: Updated Guide with New 2019 Fares. Disponível em: <https://medellinguru.com/metro/>. Acesso em: 01 nov. 2019.

MEDELLÍN TRAVEL. **The Lights' Park**. Disponível em: <https://medellin.travel/en/destinations/the-lights-park/>. Acesso em: 01 nov. 2019.

MELO, J.O. Hacia una política de convivencia: la experiencia de Medellín. **Consenso, Revista de Cultura Política**, n. 2, p. 7-17, 1994.

MELO, J.O. **Historia mínima de Colombia**. Madrid; México DF: Turner publicaciones; El colegio de México, 2017.

METRO DE MEDELLÍN. **Plan Maestro. 2006 -2030 “Confianza en el futuro”**. BELLO: Revista METRO, 2006.

METRO DE MEDELLÍN. **Mapa esquemático**. 2018. Disponível em: <https://www.metrodemedellin.gov.co/viajeconnosotros/mapas>. Acesso em: 11 abr. 2018.

METROPLUS. **¡Tendremos un mínimo de 55 buses nuevos 100% eléctricos!** Conoce los términos del proceso contractual para la adquisición. 2018. Disponível em: <https://www.facebook.com/Metroplus.S.A/photos/a.170847349609429/2347333478627461/?type=3&theater>. Acesso em: 11 abr. 2018.

MINUTO 30. **Al Metro Cable en Medellín se le realizará mantenimiento en Junio**. 2014. Disponível em: <https://www.minuto30.com/al-metro-cable-en-medellin-se-le-realizara-mantenimiento-en-junio/232895/>. Acesso em: 01 nov. 2019.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. São Paulo: Martin Fontes, 2000.

MONTOYA, N. Urbanismo Social en Medellín: una aproximación a partir de la utilización estratégica de los derechos. **Estudios políticos**, n. 45, jul./dic. 2014.

NARANJO, G.; VILLA, M.I. **Entre luces y sombras**. Medellín: Corporación Región, 1997.

NARANJO, G.E. Formación de ciudad y con-formación de ciudadanía. **Estudios Políticos**, n. 12, p.49-65, jan./jun. 1998.

NARANJO, G.; PERALTA, J.A.; HURTADO, D. Proceso de urbanización y formación de ciudadanía. **Territorios**, n. 6, p. 31-50, jul. 2001.

NARANJO, G.; HURTADO, D.P.; PERALTA, J.A. **Tras las huellas ciudadanas**. Medellín: **Instituto de Estudios Políticos**. Universidad de Antioquia, 2003.

ONU. **Transformando o nosso mundo**: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2019.

ONU. **Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030**. Disponível em: https://www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficialf.pdf. Acesso em: 01 nov. 2019.

ONU. **Declaración de Medellín. La Equidad como fundamento del desarrollo urbano sostenible**. Disponível em: https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/04/Declaration-Medellin_WUF7_Advisory-Board_ESP.pdf. Acesso em: 01 nov. 2019.

ONU. **Declaração de Quito sobre cidades e aglomerados urbanos sustentáveis para todos**. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2019.

PLATAFORMA ARQUITECTURA. **CAI Periféricos Medellín / EDU - Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín**. 2019. Disponível em: <https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/02-135902/cai-periferico-medellin-edu/512cd186b3fc4b11a700e753-cai-periferico-medellin-edu-imagen>. Acesso em: 01 nov. 2019.

PLATAFORMA ARQUITECTURA. **Parque Biblioteca España** / Giancarlo Mazzanti. 2019. Disponível em: https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/02-6075/biblioteca-parque-espana-giancarlo-mazzanti/5742409fe58ece6ec90001ed-biblioteca-parque-espana-giancarlo-mazzanti-foto?next_project=no. Acesso em: 01 nov. 2019.

PLATAFORMA ARQUITECTURA. **¿En qué está el proyecto Parques del Río en Medellín?** 2019. Disponível em: https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/797527/en-que-esta-el-proyecto-parques-del-rio-en-medellin/58050b7de58ece5ab7000040-en-que-esta-el-proyecto-parques-del-rio-en-medellin-foto?next_project=no. Acesso em: 01 nov. 2019.

PLATAFORMA ARQUITECTURA. **Centros de Atención Inmediata**. Disponível em: https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/02-135902/cai-periferico-medellin-edu/512cd177b3fc4b11a700e751-cai-periferico-medellin-edu-imagen?next_project=no. Acesso em: 01 nov. 2019.

PONTES, R. **Mediação e serviço social**: um estudo preliminar sobre a categoria teórica e sua apropriação pelo Serviço Social. São Paulo: Cortez, 1997.

PORTAFOLIO. Alerta roja ambiental en Medellín afecta ventas diarias por 30.000 millones de pesos. **Portafolio**. Bogotá, 24 de mar. 2017. Disponível em: <http://www.portafolio.co/economia/alerta-roja-ambiental-en-medellin-afectaria-ventas-por-100-000-millones-de-pesos-504410>. Acesso em: 23 mar. 2018.

PORTELLI, A. O que faz a história oral diferente. **Pro. História**, São Paulo, v.14, fev. 1997.

QUINCHIA, S. M. **Discurso, Ideología y Poder en la producción de ciudad**: un acercamiento a la práctica discursiva del Urbanismo Social en la ciudad de Medellín, 2004-2011. 2011. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbano Regionales) – Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 2011.

QUINTERO, L.A.; MESA, L.G. **Acción Popular contra el área Metropolitana del Valle de Aburrá y la Alcaldía de Medellín**. Secretaria de Movilidad. Jueces Administrativos de Medellín (Reparto). Medellín, 2017.

RAMÍREZ, S.P. Cuando Antioquia se volvió Medellín 1905-1950. Los perfiles de la inmigración pueblerina hacia Medellín. **Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura**, v. 18, n. 2, jul./dez 2011.

RESTREPO, W. *et al.* Modernización y conflicto urbano. **Estudios Políticos**, n. 5, p. 9-23, jun. 1994.

RODRIGUES, A.M. **Produção e consumo do e no espaço**: Problemática ambiental urbana. São Paulo: Hucitec, 1998.

RODRIGUEZ, C.M. El transporte publico y la movilidad como instrumento de EQUIDAD SOCIAL. **Insercao do Transporte Sustentavel, no Morar Carioca**, Rio de Janeiro, Octubre 10 y 11 de 2011. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/EMBARQNetwork/carlos-rodriguez-medelln-mobilidade-como-instrumento-de-equidade>. Acesso em 07 abr. 2018.

REGIÓN. **El Seminario Alternativas de Futuro para Medellín propició la participación de las comunidades**. Disponível em: <http://www.region.org.co/index.php/nuestra-historia/item/232-el-seminario-alternativas-de-futuro-para-medellin-propicio-la-participacion-de-las-comunidades> . Acesso em: 01 nov. 2019.

ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

ROUSSEAU, J.J. **Do Contrato Social**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

RUTA N. **Medellín, cidade de possibilidades**. ppt. Medellín. 1 arquivo, Power Point.

SALAZAR, A. **No hubo fiesta. Crónicas de la revolución y la contrarrevolución**. Bogotá: Aguilar, 2017.

SÁNCHEZ, L.M. Cidade construída a várias mãos? A experiência de Medellín- Colômbia. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, 3., 2014. São Paulo, 2014.

SÁNCHEZ, L.M. **Medellín: uma cidade construída a “várias mãos”?** Participação e política urbana na transformação da cidade popular contemporânea 2017. tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.

SANTOS, M. **Metamorfoses do espaço habitado**: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia. São Paulo: Hucitec, 1988.

SAPOUNTZAKI, K. Revisiting the city as a Rotation of Risk-undertaking, Risk-transfer and Risk-management Processes. The example of Public Places. In: AESOP CONFERENCE, 21., 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/235798320_Revisiting_the_City_as_a_Rotation_of_Risk_Undertaking_Risk_Transfer_and_Risk_Management_Processes_The_Example_of_Public_Places. Acesso em: 11 abr. 2018.

SCHWAB, K. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2016.

SEMANA. **Esculturas de Botero con tapabocas por contaminación del aire en Medellín**. 2016. Disponível em: <http://www.semana.com/nacion/articulo/en-medellin-le-colocaron-tapabocas-a-las-esculturas-de-botero/468568>. Acesso em: 11 abr. 2018.

SEMANA. **“Juntos llegaremos lejos”**: Alcalde de Medellín. 2017. Disponível em: <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/valle-de-aburra-sin-fronteras/articulo/el-progreso-de-medellin-es-gracias-a-los-municipios-vecinos/544894>. Acesso em: 01 nov. 2019.

SIATA. **Sistema de Alerta Temprana de Medellín y el Valle de Aburrá**. Quienes somos. 2019. Disponível em: https://siata.gov.co/sitio_web/index.php/nosotros. Acesso em: 01 nov. 2019.

SOJA, E.W. **Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones**. Madrid: Traficantes de sueños, 2008.

SOUZA, M. L. de. **ABC do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 192p.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand, 2010

SOUZA, M. L. de; RODRIGUES, G. B. **Planejamento urbano e ativismo sociais**. São Paulo: UNESP, 2004.

SUESCÚN, J.F. **Transiciones e imbricaciones estética en el umbral del Metro de Medellín**. Tesis (Maestría en Estética) – Facultad de Ciencias Humanas y Económicas, Universidad Nacional de Colombia, 2013.

TABOADA, N.G.; LEGAL, E.J.; MACHADO, N. Resilência: em busca de um conceito. **Rev Bras Crescimento Desenvolv Hum.**, v.16, n.3, p.104-113, 2006.

TORRES, A. Organizaciones populares, construcción de identidad y acción política. **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, Manizales**, v. 4, n. 2, p. 1-23, 2006.

TRIVIÑOS, A.N. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VALLE DE ABURRÁ. **Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial (DMOT). Acuerdo Metropolitano n.15 de 2006**. Disponível em: <https://www.metropol.gov.co/planeacion/Documents/Directrices-Metropolitanas-de-Ordenamiento-Territorial.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2019.

VALLE DE ABURRÁ. **Pacto por la calidad del aire. 2018**. Disponível em: <https://www.medellincomovamos.org/download/pacto-por-la-calidad-del-aire-medellin-2018/> Acesso em: 01 nov. 2019.

VALLE DE ABURRÁ. **Plan de descontaminación del aire en la región metropolitana Del Valle de Aburrá. Acuerdo Metropolitano n.8 de 2011.** Disponible em: https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/a_amva_0008_2011.htm. Acceso em: 01 nov. 2019.

VALLE DE ABURRÁ. **Plan Operacional para enfrentar episodios críticos de contaminación atmosférica en el Valle de Aburrá (POECA). Acuerdo Metropolitano n.4 de 2018.** Disponible em: <https://www.metropol.gov.co/ambiental/calidad-del-aire/Documents/POECA/Acuerto-Metropolitano-04-de-2018-POECA.pdf> Acceso em: 01 nov. 2019.

VALLE DE ABURRÁ. **Plan Integral de Gestión de la Calidad del Aire del Valle de Aburrá.** Disponible em: <https://www.metropol.gov.co/ambiental/calidad-del-aire/Paginas/Gestion-integral/PIGECA.aspx>. Acceso em: 01 nov. 2019.

VASAK, K. **For the Third Generation of Human Rights: The Rights of Solidarity.** In: Tenth Study Session of the International Institute of Human Rights, Strasbourg, France, 1979. p.2-27,

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, O.B.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único.** Petrópolis: Vozes, 2000.

VEEDURÍA AL PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN. **Nosotros.** Disponible em: <https://veeduriamedellin.org.co/index.php/nosotros> . Acceso em: 01 nov. 2019

VELÁSQUEZ, F. (Ed.). **Conversaciones sobre el derecho a la ciudad.** Bogotá: Gente Nueva Editorial, 2007.

VELÁSQUEZ, F.E. La institucionalización de la participación en Colombia: notas para su interpretación. **Política & Sociedad**, v.10, n. 18, abr. 2011.

VELÁSQUEZ, F.; GONZÁLEZ, E. **¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?** Bogotá: Fundación Corona, 2003.

VORAGEN, R. The city as autobiography: The self and the city as reflexive projects. **MELINTAS An International Journal of Philosophy and Religion**, v. 24, n. 2, p. 163-185, 2008.

UNIVERSO CENTRO. **Regular lo irregular.** 2017. Disponible em: <https://www.universocentro.com/NUMERO91/Regular-lo-irregular.aspx>. Acceso em: 01 nov. 2019

URÁN, O.A. Participación Ciudadana y Espacio popular urbano en Medellín. **Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais**, n.8, v. 3, p. 34-43, mar. 2012.

URBAM. **Medellín: Medio Ambiente, Urbanismo y Sociedad.** Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT, 2010.

WEF. World Economic Forum. **Colombia asume el papel de líder mundial en la Cuarta Revolución Industrial y abre un centro de tecnología emergente en Medellín.** 2019. Disponible em: <https://www.weforum.org/press/2019/04/colombia-asume-el-papel-de-lider->

mundial-en-la-cuarta-revolucion-industrial-y-abre-un-centro-de-tecnologia-emergente-en-medellin/ . Acesso em: 01 nov. 2019.

WEBER, M. **Ciência e política**: duas vocações. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 1968.

WILLIAMSON, J. **Our Agenda and the Washington Consensus**. Institute for International Economics, 2003.

APÉNDICE A – FORMATOS DE ENTREVISTA

Capítulo 2 – Período 1990-2000

Contexto

1. Antes de la elección popular de alcaldes y de la Constitución de 1991 ¿cómo describiría el proceso de formación de la sociedad civil en Medellín y la relación entre ésta y las instituciones del Estado?

Relación Estado-Sociedad

2. ¿Cómo describiría, en general, la relación entre la sociedad civil y el Estado en la década de 1990?
3. ¿En Colombia con la Constitución de 1991, y específicamente en Medellín, es posible identificar un proceso de construcción de los derechos de ciudadanía?
4. ¿Cuál considera que fue el papel de la Consejería y del Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana (PEMAM) en el proceso de desarrollo urbano de la ciudad?
5. ¿Cómo describiría el proceso de direccionamiento de la Consejería y el Plan Estratégico por parte de las instituciones responsables?
6. ¿Cómo describiría el proceso de participación de la sociedad en el desarrollo de la Consejería y del Plan Estratégico?
7. ¿Cómo fue el proceso de formulación del PEMAM?
8. ¿Cuáles instituciones, además de la Alcaldía, hicieron parte de la formulación del PEMAM?
9. ¿Cuál fue el impacto del PEMAM en el desarrollo posterior de la ciudad, tanto desde el punto de vista social, como desde el aspecto físico?
10. ¿A qué aspectos del PEMAM, de su formulación, podría hacer una crítica?

Capítulo 3 – Período 2001-2015

Contexto

1. ¿Por qué el proceso de salida de la crisis en la década de 1990 enfrentó un momento de crisis como el que vivió la ciudad con la Operación Orión en 2002?
2. ¿Cuáles son las condiciones sociales, políticas, económicas, etc. que permiten la llegada al poder de Compromiso Ciudadano en 2003?
3. Entre los principales programas transversales a las dos administraciones de Compromiso Ciudadano se encuentra la construcción del discurso del “Urbanismo Social”, ¿en qué consiste este discurso y cómo se relaciona con los PUI?
4. ¿Cuál fue el secreto del éxito en el proceso de direccionamiento del PUI por parte de la Alcaldía, de la EDU, de la Gerencia del proyecto y de las diferentes Secretarías?

Relación Estado-Sociedad en el proceso de formulación del PUI

5. ¿Cómo describiría el proceso de direccionamiento del PUI por parte de la Alcaldía, de la EDU, de la Gerencia del proyecto y de las diferentes secretarías?
6. ¿Cómo describiría el proceso de *participación* de la comunidad en el desarrollo del PUI?
7. En la formulación del PUI, ¿cómo se estableció la relación entre la sociedad y el Estado?

Construcción de ciudadanía y derecho a la ciudad a través del PUI

8. ¿Cómo fue el proceso de comunicación de los PUI?
9. ¿Cuáles instituciones, además de la Alcaldía, hicieron parte de la formulación del PUI?
10. ¿A qué aspectos del PUI, de su formulación, podría hacer una crítica?

Capítulo 4 – Período 2016-2019

Contexto de la crisis

1. ¿Cuáles son los orígenes de la crisis que vive la ciudad en relación a la contaminación del aire?
¿Cuál es su relación con la movilidad?

Relación Estado-Sociedad en la crisis

2. ¿Cuál ha sido el papel de las diferentes instituciones del Estado en estas crisis? ¿cuál es su responsabilidad en el origen y su desempeño en función de buscar una solución? ¿Ha habido sinergia o enfrentamientos entre las diferentes instituciones del Estado?
3. Las empresas también son responsables por la contaminación ¿cuál ha sido la respuesta por parte del empresarial ante la crisis y las medidas tomadas por la AMVA?
4. ¿Hay responsabilidad de instituciones, organismos, empresas, (externas) en la crisis de la ciudad? ¿Por qué? (por ejemplo: Ecopetrol)
5. ¿Cuál ha sido el papel de los diferentes sectores de la sociedad en estas crisis?
6. El ciudadano común es, en gran medida, responsable por la contaminación ¿cómo ha respondido la población a los diferentes eventos y a las medidas tomadas por la AMVA?
7. ¿Cómo ha sido la relación entre las diferentes instituciones del Estado y los diferentes sectores de la sociedad ante la crisis? ¿Ha habido sinergia o diferencias?
8. ¿Cómo ha sido el proceso de comunicación de la crisis? ¿Hay una comunicación fluida entre las instituciones responsables y la comunidad?

Construcción de ciudadanía y derecho a la ciudad

9. ¿Cuál es su lectura de los derechos de ciudadanía (civiles, políticos y sociales) y de los derechos urbanos (Derecho a la Ciudad) en Medellín en la actualidad? ¿es posible ejercerlos o hacen parte del discurso oficial y no se hacen efectivos?

Perspectiva de la crisis

10. ¿Cuáles son sus perspectivas de cara al futuro en relación a la crisis ambiental, de movilidad y general?

ANEXO A – CESSÃO GRATUITA DE DIREITOS DE DEPOIMENTO ORAL**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**

Pelo presente documento, eu:

Entrevistado(a): _____

RG: (CC) _____ emitida pelo(a): _____

Domiciliado residente em (Endereço completo):

Declaro ceder à:

Pesquisador(a): JUAN FELIPE SUESCUN ESPINAL

RG: (RNE) G219414-2 emitido pelo(a): REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Domiciliado residente em (Endereço completo):

RUA VICENTE SPOSITO 188, BAIRRO UVARANAS, PONTA GROSSA (PARANÁ),
BRASIL.

Sem quaisquer restrições quanto aos seus efeitos patrimoniais e financeiros, a plena propriedade e os direitos autorais do depoimento de caráter histórico e documental que prestei ao(à) pesquisador(a) JUAN FELIPE SUESCUN ESPINAL.

O pesquisador acima citado fica conseqüentemente autorizado a utilizar, divulgar e publicar, para fins acadêmicos e culturais, o mencionado depoimento no todo ou em parte, editado ou não, bem como permitir a terceiros o acesso ao mesmo para fins referentes à Tese do Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, com única ressalva de sua integridade e indicação de fonte de autor.

Data: _____

Assinatura do depoente